La France a peu de croissance, et elle doit changer. Les règles qu'elle a acceptées, pour sa régulation monétaire et budgétaire, ont leurs avantages et leurs contraintes. Si elle s'est ainsi protégée des crises de change et bénéficie des effets positifs que permettent des actions budgétaire et régionale concertées, il faut aussi qu'elle se réforme. Elle ne peut tirer des avantages de l'Europe que si elle y contribue. C'est là une obligation, puisque tout change, mais une obligation à moindre risque, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de l'Europe, dans un environnement favorable et compréhensif.

La France doit donc cesser de se plaindre de l'Europe et penser plutôt à ce qu'elle serait sans elle. Elle doit continuer à avancer et croître dans et par l'Europe, en bénéficiant de ce qu'elle lui apporte : idées, échanges, capacités d'expansion.

L'Europe est une idée française ; elle a grandi et changé, parce qu'elle a réussi. Ce n'est pas à la France de s'en inquiéter et de regretter le temps passé. Et c'est toujours à elle d'agir, pour que vive son projet d'une Europe complète et pas seulement d'un marché.

L'Europe reste le moyen de notre progrès. Soyons donc plus européens, pour être plus français !

Telles sont les réflexions que nous livre un économiste à la fois praticien et observateur autorié et privilégié de l'économie française.

Jean-Paul BETBÈZE est Professeur agrégé de sciences économiques à l'Université de Paris Panthéon-Assas ; il dirige les études économiques et financières d'une grande banque française.

FONDATION ROBERT SCHUMAN
L'EUROPE EN ACTIONS

10 €
ISBN : EN COURS
Septembre 2003

NOTES DE LA FONDATION ROBERT SCHUMAN

LA FRANCE, GRÂCE À L'EUROPE

Jean-Paul Betbèze

FONDATION ROBERT SCHUMAN
L'EUROPE EN ACTIONS
www.robert-schuman.org

LA FRANCE, GRÂCE À L'EUROPE

JEAN-PAUL BETBÈZE

sommaire

Introduction 4

1. Une phase économique mondiale difficile 10

1.1 Les trois conséquences de la situation américaine 10

1.1.1 Les valeurs mobilières 11
1.1.2 Les valeurs militaires 14
1.1.3 Les valeurs comptables 20

1.2 Les deux voies conjoncturelles de la construction européenne 23

1.2.1 La construction monétaire et la BCE 24
1.2.2 La construction budgétaire et le PSC 29

1.3 Difficultés américaines et spécificités européennes 43

1.3.1 Les difficultés conjoncturelles 44
1.3.2 Le thème révélateur de la déflation 46

2. Un net retard dans les réformes structurelles 50

2.1 L'Europe et la France doivent faire le catalogue raisonné de leurs difficultés et retards d'ajustement 51

2.1.1 Les marchés du travail ne marchent pas assez bien 52
2.1.2 Les services publics ne servent pas assez le public 55
2.1.3 L'élargissement, source de difficultés 57
2.1.4 Le vieillissement est appréhendé d'une façon qui date 62
2.1.5 La protection peut exposer 63
2.1.6 La recherche du nouveau peut protèger l'ancien 66

2.2 L'Europe et la France doivent mener une double action de croissance et de stabilisation 69

2.2.1 Une initiative, à améliorer, sur la croissance 70
2.2.2 Une stabilisation, à renforcer, au plan local 73

Conclusion..... 80

Introduction

Notre France est assez incompréhensible : tous les étrangers vous le diront et les Français le confirmeront. Grand pays pétri de contradictions, qui veut aller de l'avant mais tout conserver, innover mais maintenir, prendre des risques mais sans élargir l'éventail des rémunérations entre ceux qui risquent et les autres, s'ouvrir mais sans changer ni se remettre en cause… Pays des inventeurs et des avantages acquis, de toutes ces "exceptions" qui répondent à un vrai désir existentiel mais qui peuvent également devenir des tickets d'entrée dans des parcs de conservation d'espèces. Pays qui trouve, mais qui ne dépose pas assez ses brevets. Pays qui adore les idées nouvelles, *a fortiori* si elles sont révolutionnaires, mais qui n'aime pas beaucoup le changement. Pays qui annonce que "l'école n'est pas une marchandise", ou bien les produits agricoles ou encore les places d'avion, et qui ne comprend pas que tout bien ou service est toujours une marchandise, mais qu'il n'est jamais que cela. Mieux encore, il est toujours une marchandise, mais il ne doit jamais être que cela. C'est une marchandise, ce qui n'est tout de même pas dégradant, puisqu'il s'agit là de travail, d'effort, d'idée, destinés à être offerts et, osons le mot, vendus. Mais aucun produit ni service n'est que cela, puisque le travail est toujours singulier, en tout cas doit chercher à l'être, puisqu'il exprime chaque fois, à sa manière, une culture, une histoire, un projet d'existence, un désir de vivre. Pays qui ne voit pas assez que le monde de la marchandise est aussi le nôtre, puisqu'il faut bien vivre, et que ce monde suppose des efforts, de l'innovation, de la culture, puisqu'il vaut mieux vivre bien.

Comment donc la France ferait-elle pour changer, s'adapter, inventer sans l'Europe, dans ce monde qui est devenu le nôtre, avec ses nouvelles contraintes, ses nouvelles exigences de qualité et de sécurité mais également ses nouvelles possibilités ? Il faut être toujours plus rapide et inventif, moins cher, davantage connu et reconnu. Mais pourquoi donc ? Tout simplement pour maintenir, puis accroître, notre niveau de vie et celui de nos enfants, pour nous préparer à une phase significative de vieillissement, sachant que les autres pays du monde aspirent eux-aussi à la croissance, à la satisfaction de besoins nouveaux, pour eux et leurs enfants, et plus encore s'il s'agit de pays émergents. Tout simplement pour continuer à vivre dans les conditions actuelles, voire mieux, et passer ce flambeau à nos successeurs. Tout simplement pour ne pas entrer dans cette phase moins tonique et dynamique, agréable peut-être en son début, qu'est la décadence. Un peu comme cet engourdissement, cette somnolence qui, dit-on, envahissent l'alpiniste quand il est gagné par le froid, et dont il ne revient pas. Un peu, pour être moins triste, comme ces délices de Capoue, qui préfigurent la succession des occasions manquées, donc des défaites futures.

Comment donc avoir les usines de taille suffisante pour étaler les coûts sur des séries plus grandes, si le marché national est limité ? Comment réunir les experts pour continuer à avancer et breveter, sachant que la vraie croissance vient des idées et des produits

nouveaux, des universités et des laboratoires, et que chacun, en Europe, a bien sûr des ingrédients et des expertises, mais qu'il n'en a jamais assez, s'il reste seul ? Comment, par différence, convaincre qu'il faut absolument éviter la croissance obtenue par la dépréciation des coûts, dont en premier chef celle du travail ? Celle qui va avec les produits banalisés, les services à moindre valeur ajoutée, donc avec les salaires plus faibles et les tensions sociales ? Car cette stratégie amènerait bientôt, aussi, une monnaie en crise et des taux d'intérêt à long terme qui ne manqueraient pas de croître, pour financer des déficits publics plus importants encore. Comment la France aurait-elle construit ses avions à Toulouse, s'ils n'étaient pas européens, ses voitures à Sochaux, si elles n'allaient pas rouler dans le "grand marché" ? Comment nos enfants ne se sentiraient-ils pas mieux armés pour vivre dans ce nouveau monde sans la pratique de langues étrangères, sans les échanges entre écoles et universités, sans Erasmus ?

Mais le choix français de l'Europe n'est pas seulement celui de la taille et de la quantité, du regroupement des forces pour trouver, produire, diffuser et financer. C'est aussi, et surtout, celui du progrès économique et social dans la modernité. En effet, c'est bien le cumul quantitatif des expertises qui forme les apports qualitatifs de la nouvelle croissance, celle de l'économie de la connaissance dans laquelle nous entrons. Comment la France aurait-elle évité une dévaluation du franc après les événements du 11 septembre 2001, en tout cas n'aurait-elle pas souffert de celles de la lire ou de la peseta, qui n'auraient pas manqué d'avoir lieu ? Comment aurait-elle vécu un krach boursier encore plus profond, des problèmes sociaux encore plus pénibles ? Si ce n'est avec l'Europe, une Europe évidemment compliquée à "bouger", mais qui au moins freine les descentes. Nos descentes.

Un peu par destination, l'Europe apparaît ainsi en creux, par ce qu'elle évite et ce qu'elle nous pousse à faire. Mais personne ne lui sait gré de ce qu'elle évite, alors qu'on ne cesse de souligner ce qu'elle demande. Or, c'est parce qu'elle "demande" qu'elle peut, au moins en partie, "éviter". Elle semble ainsi se ranger dans le domaine de la contrainte et de l'effort, un peu comme ces régimes alimentaires qui nous font "souffrir", mais qui nous aident tant ensuite, et qui nous permettent de faire plus de choses, plus longtemps, sans que nous en soyons toujours conscients et surtout sans que nous l'admettions spontanément. Il faut souffrir pour être beau ; il faut souffrir pour être européen, admettons-le, mais peut-on parler de la souffrance de ne pas l'être, de ne pas l'être assez ?

L'Europe est le moyen de notre changement. Bien mieux : c'est LE moyen de notre changement, LE moyen qui en réduit la pénibilité et porte, au plus haut, l'espoir de succès mais qui ne doit jamais SEULEMENT cela. L'Europe accroît l'avantage du changement tout en en réduisant le risque. Mais on la perçoit trop sous sa première forme, à savoir "le moyen de notre changement". Et elle se présente alors comme le monde des règles et des interdits, des pratiques

compliquées, au service d'un objectif d'efficacité et de restructuration. C'est alors celui des tensions et des crises, de ces "dossiers que l'on va défendre à Bruxelles", qu'il s'agisse de dates de chasse ou de TVA sur le disque, suivis de photos de famille et de sourires, après le drame que l'on a évité. On cherche alors qui a gagné et qui a perdu. Le tout au prix d'un éloignement croissant vis-à-vis de la société civile, tandis que la solution devient de plus en plus difficile à obtenir. Jusqu'où ceci durera-t-il ?

En même temps, on voit bien que le temps perdu à ne pas assez changer, réformer, moderniser, pèse de plus en plus lourdement, et qu'il faut alors changer, au moment où la croissance n'est pas là, et donc l'exercice plus difficile. Mais on sait bien, aussi, que tout changement réduit un temps la croissance, parce qu'il crée des interrogations et des inquiétudes, une montée transitoire du chômage, avec son lot de tensions sociales. Le problème actuel, c'est que la "grande croissance" passée, largement d'origine extra-européenne, américaine pour tout dire, n'a pas été assez utilisée, notamment en France, pour nous renforcer et renforcer par la même occasion l'Europe. Dans un monde en croissance moindre, nous avons ainsi à faire face à des échéances plus importantes, sans vraie possibilité d'attendre ou de reculer.

Il faut changer plus, au moment où c'est moins facile, puisque le cycle nouveau qui s'annonce sera moins porteur. Mais, en même temps, d'autres possibilités se présentent, en liaison avec les technologies nouvelles, pour compenser par la mobilité et la modernité les appuis qui ne nous viennent pas suffisamment de la croissance. C'est bien ce qu'il s'agit de comprendre aujourd'hui. Que se passe-t-il autour de nous ? Que devient notre monde ? Pourquoi doit-on changer ? Selon quel ordre ? Avec quelles chances de succès ?

1 Une phase économique mondiale difficile

Les économistes sont d'accord : la situation actuelle est particulièrement pénible. Elle l'est à cause d'une croissance décidément très faible, environ 0,5% en Europe pour 2003 et des projections autour de 1,7 % en 2004, ce qui est inférieur au potentiel européen (2 à 2,5 %), malgré une assez forte utilisation des moyens monétaires et budgétaires. Elle est pénible également par rapport à la phase de croissance antérieure, celle de l'investissement élevé, du chômage très faible, de l'optimisme des ménages et des entrepreneurs qui touchait presque à l'euphorie. Elle est pénible, enfin, parce que le monde est un, ou plus exactement sous influence américaine, ou plus précisément encore sous celle de sa finance, et que ce monde-là est touché et peine à s'en remettre. Et nous avec.

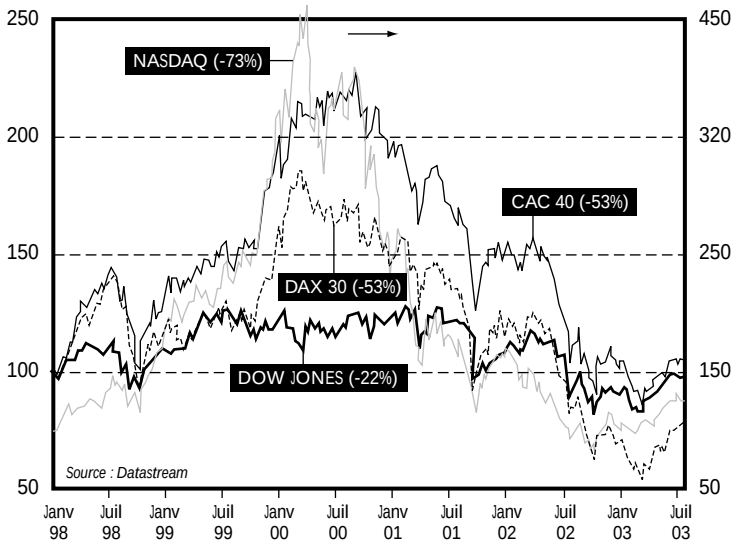
1.1 Les trois conséquences de la situation américaine

L'économie financière américaine est sous le coup d'un triple choc : celui qui touche à ses valeurs mobilières d'abord, à ses " valeurs militaires " ensuite, à ses valeurs morales enfin. Cet ordre étant celui des événements, évidemment pas de leur importance relative.

1.1.1 Les valeurs mobilières

Elles ont été terriblement affectées par l'éclatement de la bulle boursière, mais pas uniquement. On sait que le rêve devait s'arrêter, que la " nouvelle économie " était une réalité industrielle qui avait donné naissance à un fantasme financier qui allait mal finir. Il en est résulté la deuxième crise boursière du monde capitaliste après celle de 1929, avec des baisses de l'ordre de 25 % pour le Dow Jones entre pic et creux, et plus encore pour le NASDAQ (-80 %), l'indice américain des valeurs technologiques. Mais les bourses européennes ont plus que suivi le mouvement, avec un DAX (l'indice allemand) qui a baissé de plus de 60 % entre son maximum et son point bas, ou avec le CAC 40 qui a perdu 60 % environ entre ses points extrêmes.

Les grandes bourses de 1998 à août 2003 (% baisse depuis sommet au 1er août 2003)



1

Une phase économique mondiale difficile

Une bulle qui explose suscite deux effets "traditionnels". Le premier est l'effet richesse : les acteurs économiques "se sentent" moins riches, ce qui pèse sur la consommation et l'investissement. Un effet très connu mais en fait moins important que son double, le coût du capital, c'est-à-dire celui des fonds des entreprises. L'effet richesse pèse sur la demande, avec l'idée que sur une base de 100 la consommation va diminuer de 5 points aux USA, répartis en trois années, et de 1 seulement en Europe au total, ce qui est peu. L'effet richesse est ainsi bien plus souvent mentionné qu'il ne le mérite, et symétriquement l'effet coût du capital ne l'est pas autant qu'il le faudrait.

Car, pour se remettre à investir, les entreprises vont demander une rentabilité supérieure à celle qu'elles recherchaient auparavant. Durant la période de bulle spéculative, un investissement objectivement peu rentable est effectué, avec l'idée que tout ira bien ensuite, mais surtout avec celle qu'on n'a pas le choix, qu'il est impossible d'échapper à la force entraînante de l'optimisme exubérant. L'écart entre le taux sans risque et le rendement demandé aux actions (la prime de risque) était ainsi de 2 % en 1999 aux Etats-Unis (indice Standard & Poors) et de 3 % sur les valeurs européennes (DJ Stoxx). Mais, au plus fort de l'euphorie, il était de zéro, voire négatif ! Il était alors jugé moins risqué d'acheter des titres de la "nouvelle économie" que des obligations publiques ! L'écart est désormais de plus de 4% aux Etats-Unis et de 6,7 % en Europe (2e trimestre 2003). La norme est revenue, même si c'est l'excès inverse qui domine aujourd'hui.

En outre, à côté de ces deux effets traditionnels (effet richesse en réalité faible, effet coût du capital de fait élevé), il faut en ajouter un troisième. Celui-ci explique pourquoi l'Europe est relativement plus affectée par un éclatement dont elle n'était pas, normalement, partie prenante. La réponse est simple : parce qu'elle a acheté la bulle ! En effet, la bulle américaine a d'autant plus monté que les actions américaines étaient acquises par les Européens, Allemands d'abord, puis Italiens, Espagnols et Français enfin. Que l'on ne cherche pas plus loin pourquoi, à cette période, l'euro avait tant baissé, ni même pourquoi actuellement les banques et les compagnies d'assurances allemandes sont si faibles : elles sont gorgées de "nouvelle économie" américaine ! Mais pour bien comprendre tout ceci, il faut savoir que si l'Europe a tant aimé la "nouvelle économie" des autres, c'est qu'elle n'en avait pas assez chez elle. Ainsi, ce sont les pays à faible "nouvelle économie", Allemagne et Italie en tête, qui ont le plus tenté de rattraper leur retard, sinon leur manque…

Il faut tirer de cette bulle américaine au moins trois leçons pour l'Europe. La première réside dans le fait que si l'Europe avait davantage développé ses propres innovations, elle aurait - au moins - financé ses propres excès ! Elle aurait également moins entretenu la bulle américaine, et il lui en serait resté davantage, notamment dans le domaine de l'innovation et de la technologie.

La deuxième est que la puissance financière américaine est telle que les jugements plus modérés venant d'ici, voire carrément inquiets, n'ont pu y être entendus. Car c'était la "vieille Europe" qui par-

Une phase économique mondiale difficile

lait de la "nouvelle économie", et sa jalouse incompréhension montrait un double fossé, de génération et de moyens.

La troisième est qu'il faudra bien renforcer, pour l'Europe même, ses moyens en analyse financière et en gestion d'actifs, sauf à prendre le risque de revoir l'allocation de son épargne faite, encore et toujours, à et par *Wall Street* ! Avec les problèmes de transparence que l'on a connus, l'incapacité à exercer d'ici des contrôles comptables, déontologiques et prudentiels, et la perspective constante de voir partir les trains remplis d'épargne, pour revenir… vidés.

La France, qui dispose d'une des plus grandes gestions d'actifs du monde, la première en Europe, doit faire valoir ses vues et ses expertises dans ce domaine, non seulement pour ses propres entreprises spécialisées dans cette activité, mais plus profondément pour défendre l'intérêt économique et stratégique de l'épargne européenne.

1.1.2 Les valeurs militaires

Les événements du 11 septembre 2001, puis la guerre en Irak à la suite de la démarche de l'"axe du mal", montrent ensuite que les Etats-Unis ont des capacités rares d'intervention militaire, mais au service d'une vision unilatérale. Leurs "valeurs militaires" sont sans exemple, mais à surveiller de près.

Les Etats-Unis ont vu dans leur chair qu'ils étaient directement exposés à des risques sur leur territoire, auparavant vécu comme un sanctuaire. Mais ils en ont tiré l'idée qu'ils devaient traiter eux-mêmes, et surtout seuls, "le problème". Or, la montée du fondamentalisme islamique comprend des aspects multiples. Elle implique donc des interventions multiples, certes militaires et d'intelligence, mais aussi de formation et d'éducation, à côté d'une stratégie de progrès économique et social dans divers pays et régions.

Dans cette optique, l'Europe dispose de moyens importants pour entretenir le calme et susciter la cohabitation religieuse en son sein et à son pourtour. Conséquence de ses anciennes colonies et de son histoire, elle intègre de nombreuses minorités musulmanes ou arabes (Royaume-Uni, France, Allemagne, Espagne), avec des liens significatifs avec le Moyen-Orient. Elle peut aussi disposer de forces pour maintenir le calme dans de nombreux pays, au-delà de ce que font les seuls Etats-Unis. La complexité des problèmes entre Palestine et Israël montre ainsi que le poids seul du quartette (ONU, Etats-Unis, Russie et Europe) peut aider à trouver une solution.

L'Europe, parce qu'elle est pacifique et multiculturelle, peut faire reculer le risque d'une nouvelle guerre des religions, d'une "guerre des civilisations" que certains cherchent à alimenter par calcul, par ignorance ou arrogance. En participant au combat du progrès économique et de la tolérance religieuse, à côté des Etats-Unis, l'Europe se défend et défend ses valeurs. Ceci réduit le risque d'un isolationnisme américain et montre à ces derniers qu'une approche unilatérale est inadéquate. Les victimes permanentes des fana-

1

Une phase économique mondiale difficile

tiques ne sont pas, malgré les attentats du 11 septembre, les Américains ou les Européens, mais surtout et d'abord les peuples arabes et musulmans eux-mêmes. Le fanatique opprime d'abord toujours les siens, avant de s'attaquer à ses ennemis "officiels".

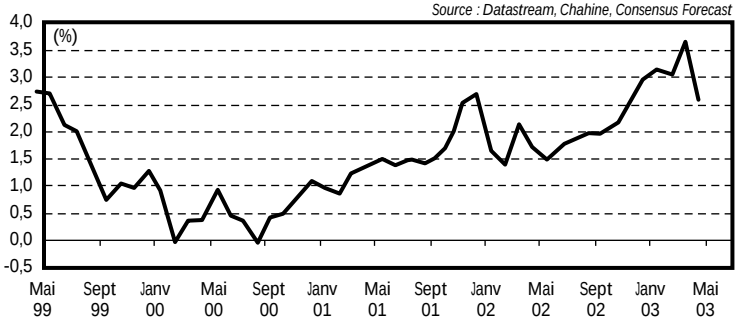
L'Europe a donc un rôle décisif pour la paix dans le monde, en contribuant à éclairer problèmes et enjeux, en aidant à trouver solutions et compromis, en prenant aussi à sa charge une partie des coûts de l'opération. Ce faisant, elle est dans son camp, celui de la paix et du progrès économique et social, et dans ses valeurs. Elle aide les Etats-Unis à ne pas réagir trop impulsivement à l'agression et leur permet d'avoir, en fait, des interventions plus efficaces car mieux relayées et expliquées. Elle permet aussi aux différents pays de recevoir des analyses multiples pour comprendre ce qui se passe, en tout cas pour comprendre comment les Européens le voient.

Cet effort de l'Europe est évidemment complexe et différencié. On voit que les tensions nées de la guerre d'Irak ont poussé l'Europe à trouver des façons plus efficaces pour travailler et s'exprimer dans le monde. En effet, ce qui réunit les Européens étant bien sûr plus fort que ce qui les différencie, il est crucial que ceci se manifeste. Autrement, l'Europe n'existe qu'en tant que puissance économique, et pas assez financière, comme on vient de le voir. Ce qui voudrait dire assez vite que cette puissance économique (significative, mais seconde), et financière (sous influence), serait vue par les acteurs économiques comme fondamentalement incomplète, et par les marchés comme spécifiquement risquée. Donc plus faible.

Déjà, techniquement, les valeurs des entreprises européennes souffrent d'un écart de valorisation significatif par rapport à celles des entreprises américaines, d'une prime de risque spécifique autour de 2,5 %, autrement dit d'un écart de valorisation de 20 à 30 % environ. Ceci veut bien dire que l'Europe n'a pas le choix d'une stratégie partielle, incomplète, ou même seulement économique, même si elle a voulu se faire à partir de l'économie. **L'Europe doit développer les différentes composantes de sa personnalité, même si elle veut progresser de manière différenciée. L'économie seule ne suffit plus, cette "économie seule" en vient même à affaiblir l'économie dans son ensemble.**

La "Prime de risque" européenne : différence entre les primes européenne et américaine

Source : Datastream, Chahine, Consensus Forecast



Dans un monde économique et financier intégré, où les hommes et les idées bougent, il faut pouvoir s'exprimer d'une voix. De là vient l'idée de la Convention d'instituer un ministre des Affaires étrangères et de créer une agence eu-

1

Une phase économique mondiale difficile

ropéenne de l'armement. Faute de quoi, cette création économique, et partiellement financière, devient financièrement plus menacée, avec une prime de risque qui monte, des bourses plus volatiles, donc des entrepreneurs qui hésitent à investir. La croissance européenne, déjà plus faible que celle des Etats-Unis, continue de l'être ; l'écart demeure, avant de se creuser.

L'idée d'une Europe complète est ainsi politiquement fondée, mais aussi justifiée économiquement et financièrement. Les marchés sont libéraux et pacifiques par nature. Ils aiment les lieux où existent les valeurs de liberté, dans un climat de paix, c'est-à-dire dans une logique de cohérence, de cohabitation sociale et de progrès. Et ils soutiennent plutôt ceux-là, les faisant bénéficier de leurs ressources, donc des emplois qui vont avec, même si ces marchés financiers seront toujours excessifs dans leurs amours, puis dans leurs désamours. On ne les changera pas de si tôt. La leçon européenne des drames récents est que la réponse ne peut rester partielle, économiquement et plus encore financièrement. Elle doit se construire et se poursuivre, faute de quoi l'Europe sera toujours plus faible, car plus risquée.

La France, dans ce contexte, est fondée à présenter la stratégie d'une Europe qui s'étend, et plus encore se complète de pouvoirs et de capacités. Elle n'a pas à avoir peur de parler "d'Europe puissance" sous le prétexte (par rapport aux Européens) que le mot renvoie aux risques du XIX^{e} siècle, ni de "monde multipolaire" (par rapport aux Américains), sous celui que le concept introduirait une concurrence par rapport à eux. Car l'Europe est évidemment concurrente des Etats-Unis quand elle a créé sa monnaie et qu'elle tend à s'organiser. Mais cette concurrence est particulière, d'abord parce qu'elle se crée sur le territoire même de l'Europe et permet ainsi de lui donner une représentation unifiée. L'écart entre la première monnaie du monde et la suivante se réduit, puisque cette "suivante" est devenue l'euro. Cependant, il faut ajouter que cette création n'est pas un désir d'exclusion, mais l'effet d'une nécessaire complémentarité. La concurrence, c'est "courir ensemble, pour courir plus vite" et non pas "courir à la place de". En matière monétaire, la montée de l'euro dans les transactions internationales et dans les réserves ainsi que sa reconnaissance croissante sont réductrices de volatilité monétaire mondiale, donc porteuses de croissance pour tous. La "concurrence" dollar - euro n'est pas déstabilisante quand elle pousse à la qualité des politiques économiques.

Les Etats-Unis, avec l'idée qu'ils auraient le monopole de la puissance, se trouvent dans une situation en fait plus risquée pour tous et donc pour eux-mêmes. Ceci se paye, comme toujours en économie et en finance, par une prime de risque supérieure, et même pour eux, c'est-à-dire par moins de croissance et d'emploi. Par différence, un partage des choix de placement, d'investissement et de création de richesses, avec à côté une répartition des influences et des surveillances, fabrique un monde globalement plus sûr, avec plus de croissance, puis plus de sûreté. La circularité est, ici, totale… même si certains esprits, aux Etats-Unis ou ici, peu-

1

Une phase économique mondiale difficile

vent la contester, c'est-à-dire difficilement l'admettre.

La France, même si elle peut payer le prix de ce type de position, comme ce fut le cas avec la guerre en Irak et si elle l'a effectivement payé, doit continuer à expliquer cette approche qui n'est d'ailleurs pas uniquement la sienne. Elle semble la plus propice à la construction européenne et à la constitution d'un univers plus stable. Il n'y a même pas là, contrairement à ce qu'on lit bien souvent, d'opposition fondamentale de stratégie avec les Etats-Unis ou le Royaume-Uni. Plutôt un écart de profondeur de champ. Qu'importe, c'est la source d'un débat à mener pour obtenir plus de croissance d'ensemble, c'est-à-dire mieux répartie.

Ajoutons que la France est l'un des pays les mieux placés d'Europe pour promouvoir le débat avec l'autre rive de la Méditerranée et donner ainsi des exemples d'une mise en œuvre pratique de ses idées.

1.1.3 Les valeurs comptables

La crise d'Enron, cette compagnie d'électricité parangon de la "nouvelle économie" et de la "nouvelle finance" qui a connu la faillite, précipité dans le chômage ses salariés, et dans la ruine les fonds d'épargne et de retraite, est également symptomatique d'une période où la confiance dans "les valeurs comptables" s'est considérablement réduite. Désormais, il faut partout surveiller comment se mesurent les valeurs, si l'on veut éviter des boursouflures puis des corrections, des incertitudes, de violents allers et retours. Il est clair qu'un univers beaucoup plus financier et abstrait a davantage de difficulté à exprimer les valeurs qu'un monde plus industriel et concret. Mais si l'instabilité des valorisations gagne, celle des résultats plus encore, et par conséquent l'incertitude de tous les épargnants, placeurs, investisseurs et salariés... où allons-nous ?

Les Etats-Unis ont très vite réagi, par la loi Sarbanes-Oxley, à la crise de défiance qui émanait de chez eux, mais de manière précipitée et sans aucun doute unilatérale. L'Europe a été prise de court. Elle a réagi avec lenteur et de manière désorganisée. Or, si les modes de calcul ne sont pas uniformisés, compte tenu du primat de la finance américaine et du regain de crédibilité qu'elle recherche, il n'est pas sûr qu'un écart de valorisation soit interprété favorablement pour les valeurs européennes. De la même manière, dans le contexte des règles prudentielles de Bâle, il n'est pas sûr non plus que la logique comptable américaine proposée soit la plus favorable pour calculer les risques pris, notamment par les banquiers et financiers, et donc pour soutenir leur capacité à prêter.

Tout se passe actuellement comme si les Etats-Unis, terriblement atteints par le scandale Enron et ceux qui ont suivi, avaient décidé de réagir fort et haut, ce qui est en passe de réussir en termes de retour de la confiance et de reprise des marchés d'actions. Le retard européen par rapport à ce rebond, et le fait que l'Europe n'a jamais poussé la créativité comptable aussi loin que les Etats-Unis, peuvent risquer de se retourner contre

Une phase économique mondiale difficile

elle ! Ceci conduit au renforcement des réglementations comptables, financières, prudentielles européennes, à un renforcement qui tienne compte des états relatifs de nos économies, qui sont moins financières. Sans réaction, l'Europe pourrait avoir à payer une prime supérieure pour la compréhension de ses comptes, alors qu'ils sont fondamentalement plus clairs que ceux des Etats-Unis.

La France, dans le cadre européen de plusieurs fédérations techniques et d'entrepreneurs, défend avec raison des approches moins financières de la comptabilité. Cette position mérite l'examen et la considération de nos partenaires, avant qu'ils ne passent à des critiques plus idéologiques que techniques. La France entend, au moins, obtenir des moratoires dans certaines applications (IAS 32 et 39). Il faut en effet savoir que les textes s'appliquant en totalité, la seule façon d'avancer, c'est de freiner leur mise en œuvre ! Ces textes souffrent d'être très techniques, mais ils n'en sont pas moins essentiels. Pour progresser dans ce domaine, qui n'est, ni plus ni moins, que la valorisation de ses entreprises et de ses efforts, l'Europe doit faire de la comptabilité une matière d'intérêt commun. La France déploie beaucoup d'efforts, mais elle doit mieux expliquer et convaincre.

Dans une situation mondiale plus complexe, difficile et dangereuse, marquée par une série de crises américaines, force est de constater que les Etats-Unis ont réagi. Pour leur propre compte, ce qui est normal et avec un effet sur "les autres", ce qui est mécanique. Dans ce contexte, l'Europe n'a pas toujours su expliquer et rebondir assez vite, en appui des Etats-Unis, peut-être pour infléchir leur position, en dépit de valeurs et de situations communes. Elle en paye aujourd'hui quelque peu le prix. C'est plus encore le cas de la France, ce qui ne veut pas dire pour autant qu'elle a ou a toujours eu raison, évité toutes les erreurs. Ce qui est certain, c'est que l'Europe existe et doit se soucier d'elle-même : c'est la meilleure façon de progresser bien sûr et d'aider également les Etats-Unis. Pour leur part, les messages de la France doivent être plus clairs pour être mieux compris, mais on ne peut jamais dire qu'ils vont contre l'Europe, ni contre l'Amérique. C'est avec et pour l'Europe que la France peut progresser en étant parmi les meilleurs et les plus tenaces des membres de l'Union. Ce n'est pas parce que cette méthode paraît indirecte qu'elle est moins efficace !

1.2 Les deux voies conjoncturelles de la construction européenne

Si l'Europe avance lentement, ce n'est pas pour des raisons de faiblesse endémique, mais simplement pour des raisons liées aux conditions de sa création, donc de sa maturation. L'Europe n'est pas sortie toute armée de la tête de ses chefs, sorte d'Athéna prête à l'emploi. C'est plutôt parce qu'elle s'emploie qu'elle se crée ! En même temps, on ne peut pas vraiment dire qu'elle a choisi le chemin de la facilité, se créant pas à pas, dans la négociation, la discussion, le compromis. On en voit le

Une phase économique mondiale difficile

double prix : lenteur et complexité. Mais on ne peut dire que ce chemin aille nécessairement contre la sûreté, ni contre l'ambition. Certes, "se faisant" ainsi, l'Europe prend des risques : elle parle à plusieurs voix, s'organise de manière différenciée et subtile, pour ne pas dire parfois confuse. Mais elle avance, au vu de tous, dans la transparence, faute de le faire dans la simplicité. On a même le sentiment, quand elle s'étend et embarque ainsi plus de complexité, qu'elle sait pouvoir traiter un niveau maximum de cette complexité et elle fait des "progrès" dans ce domaine ! C'est alors que l'Europe se réforme, revoit ses règles, se repense, se simplifie ou cherche à le faire ; et elle avance par la monnaie, par le budget, par des programmes directeurs.

1.2.1 La construction monétaire et la BCE

L'Europe avance d'abord par la monnaie, la partie fédérale de sa création. Ce n'est donc pas une surprise si les critiques pèsent tant sur elle, même si ce volet n'exclut pas de nécessaires améliorations. Mais, à chaque critique adressée à la BCE, il faut se demander si elle veut que la politique monétaire soit "plus" unique, ou si elle juge qu'elle l'est déjà trop !

Tout d'abord, il faut se dire que la zone monétaire européenne n'est pas d'emblée optimale, au sens où les facteurs de production pourraient aisément fluctuer et s'adapter. Hors quelques exceptions, les personnes ne sont pas mobiles en Europe pour des raisons de langue, de contrat de travail, de retraite, etc. Les entreprises ne sont pas très mobiles non plus pour des raisons liées à la rigidité des marchés du travail, aux différences de fiscalité, lois et règlements. Les Etats-Unis ont mis des décennies (et une guerre) pour devenir une zone monétaire, et la France ou l'Allemagne bien davantage. Il ne sert à rien de rêver ou de sauter les étapes. Ce qu'il faut faire, c'est au moins ne pas créer de difficultés supplémentaires ! C'est le serment d'Hippocrate appliqué à l'euro : d'abord, ne fais pas de mal !

Dans ce contexte, comme, par construction, la politique monétaire est la plus européenne de toutes les politiques, étant unique et passant par un outil unique : le taux d'intérêt de refinancement des banques (le *refi*), il faut absolument lui faciliter la voie. En effet, c'est elle qui peut, plus que toute autre, réduire les écarts de situation entre économies et, par conséquent, renforcer l'efficacité du tout.

Ceci implique de renforcer la lisibilité de la politique monétaire et de mieux expliquer sa démarche. De fait, il faut expliquer pourquoi la politique monétaire n'est pas seulement d'*inflation targeting*, mais fonctionne par piliers. Pilier réel d'abord, décrivant la situation à court et moyen terme. Pilier monétaire et financier ensuite, indiquant et répétant l'objectif de prix, précisant les conditions de marché et de financement. La démarche de la BCE ne peut être simple, en tout cas pas aussi "simple" que celle de la FED de Washington, la banque centrale américaine. Il faut accepter un niveau supérieur de complexité, qui est, en l'espèce, un nécessaire degré d'explication analytique.

1

Une phase économique mondiale difficile

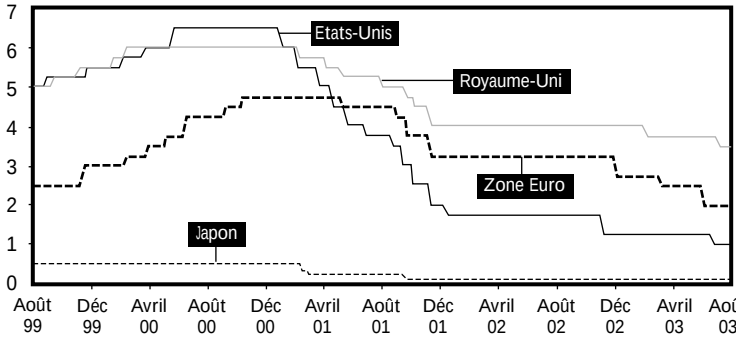
Il faut également accepter de payer le prix de cette complexité, de cette zone en création, de ses marchés insuffisamment efficaces et du processus d'apprentissage de la banque centrale elle-même. Ce prix correspond sans doute à une certaine lenteur dans les décisions ou, si l'on veut, à une aversion plus forte au risque d'erreur que la FED américaine. On ne peut attribuer cette attitude à une inquiétude spécifique des membres de la BCE, mais plutôt à l'entité elle-même, à son approche graduelle, à sa démarche de transparence, à l'effort qu'elle mène pour se créer en tant qu'entité unifiée, qu'organisation de pensée.

Il doit être clair que la politique monétaire ne saurait avoir, dans la zone euro, l'efficacité et la rapidité de celle des Etats-Unis. L'économie américaine est plus financière et réactive aux mots et aux taux courts, tandis que l'économie européenne reste encore différenciée et plus sensible aux taux longs, pour ses ménages et ses entreprises. Mais elle commence à bien comprendre le message des mots : l'objectif de faible inflation.

La France, dans ce contexte, doit apporter une critique constructive à la politique monétaire européenne, en éclairant ses voies et moyens, en expliquant ses choix, en montrant ici les retards, et là (souvent ailleurs) des avancées peut-être intempestives. Ce n'est évidemment pas à la Banque de France de critiquer la FED, mais peut-être aux économistes de montrer les risques pris lors des baisses trop fortes de taux d'intérêt aux Etats-Unis pour stimuler à tout prix la reprise sans laisser le temps aux

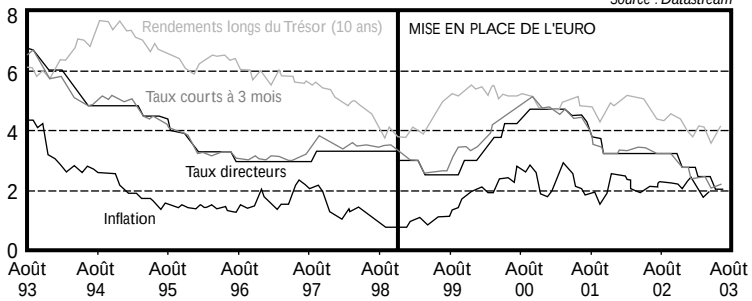
Les taux directeurs dans l'OCDE

Source : Datastream



La politique monétaire en Eurolande

Source : Datastream



mécanismes économiques de fonctionner. C'est peut-être aussi le risque d'un excès de confiance dans la FED qui a créé la bulle des actions, et celui d'un excès dans ses capacités qui a créé, en partie, celle des obligations, l'idée étant que la FED arrivera à freiner la remontée des taux longs.

Attention : une chose est le succès, une autre son excès. La Roche Tarpéienne est toujours proche du Capitole pour la bonne raison que la fréquentation du second conduit à perdre les repères, tout en donnant l'idée qu'on les connaît plus que jamais. Dès lors, on a tendance à moins regarder où l'on met les pieds. La

1

Une phase économique mondiale difficile

crédibilité est la chose la plus fugace, et surtout la plus dangereuse du monde, quand on en use de manière inappropriée.

La France, en même temps, doit se mettre "du bon côté" de la stratégie monétaire de la BCE. Si les taux d'inflation faibles sont le point de départ de sa démarche, c'est donc bien en France que doivent être surveillées les dérives de coût, que doivent s'encourager la productivité, l'innovation, la formation… Si les taux d'inflation faibles impliquent des politiques de taux d'intérêt aussi bas que possible, ceci implique aussi qu'il faut permettre aux banques de répercuter ces baisses, notamment en diminuant les taux administrés. La France dispose en effet, à partir du Livret A, des CODEVI et des PEL, d'une gamme de taux reliés entre eux et qui peut freiner l'abaissement des taux d'intérêt dans les banques pour les dépôts, donc pour les crédits, ce qui freine le soutien à l'activité (même des crédits HLM). Elle doit développer aussi des politiques de financement de l'activité, notamment dans le logement, en mettant davantage l'accent sur les taux courts.

La récente décision française (juillet 2003) de fixer par une règle automatique les taux dits "administrés" en combinant par moitié le taux d'inflation et le taux *"refi"* va dans le bon sens. Elle améliore l'efficacité du canal du crédit de la politique monétaire européenne et permet donc de mieux faire sentir, à Paris, les mouvements de taux décidés à Francfort pour l'ensemble de la zone. En même temps, dans le contexte français, elle "économise" l'exécutif de mesures éventuellement impopulaires.

Encore une fois, si l'avantage de l'Europe est d'être une zone de taux d'intérêt faible, c'est bien pour soutenir l'activité, par l'intermédiaire du crédit, et non pour accroître les revenus de ceux qui placent, notamment à court terme et, *a fortiori*, dans des niches fiscales.

1.2.2 La construction budgétaire et le PSC

L'Europe se construit ensuite par la politique budgétaire, avec le Pacte de Stabilité et de Croissance, un Pacte que l'on critique de plus en plus, maintenant que l'on semble s'accoutumer relativement de la politique monétaire de la BCE ! Ce Pacte est actuellement le point nodal de la construction européenne. Signé à Amsterdam en juin 1999, il s'établit en contrepoint de la politique monétaire de la BCE en donnant son armature budgétaire à la politique économique. Il s'inscrit en contrepartie de la politique unifiée de la BCE, puisqu'il permet des adaptations locales. Il fabrique ainsi le *policy mix* de l'Europe, en recherchant le plus d'efficacité possible à moyen terme, c'est-à-dire le plus de croissance pour un niveau faible d'inflation. Son principe, indispensable est accepté par tous, car il incarne la complémentarité, en zone monétaire, entre les volets budgétaire et monétaire de l'action conjoncturelle. Il faut l'un et l'autre puisqu'on ne peut modifier l'un sans changer l'autre. En outre, comme la politique monétaire est nécessairement centralisée car la gestion de l'euro est unique, la politique budgétaire est nécessairement décentralisée pour s'adapter aux

1

Une phase économique mondiale difficile

différentes situations.

Pour son malheur, la politique budgétaire est toujours plus visible que sa consœur monétaire : impôts et taxes, médicaments plus ou moins remboursés, retraites, embauches de fonctionnaires, subventions... sont proches de chacun, au moins médiatiquement. Et, dans la zone euro, cet écart de perception s'est renforcé pour deux raisons. La première est que la politique monétaire est plus lointaine et relativement plus ancienne. On demande alors, par une sorte de compensation, à la politique budgétaire d'être plus réactive et répartitrice. La seconde raison, plus conjoncturelle, est que la situation actuelle met la politique budgétaire sur le devant de la scène au moment où il faut serrer les boulons publics, et où la croissance privée est moins porteuse.

Il faut répéter que ces deux politiques fonctionnent ensemble pour renforcer la croissance et résister aux chocs. La stabilisation des prix à 2 % d'un côté, la limitation à 3 % du PIB du déficit budgétaire de l'autre (qui permet, dans le contexte européen, de stabiliser la dette publique à 60 % du PIB sous une hypothèse assez optimiste d'activité) sont deux outils d'une stratégie de croissance. Penser que les assouplir va aider à mettre en œuvre cette stratégie est erroné si l'on s'en sert comme prétexte pour ne pas mener les réformes de structure.

Certes, l'objectif d'inflation à 2 % peut être précisé et vient d'ailleurs de l'être, mais sans évidemment perdre de vue la stabilité des prix. Au contraire même. Et le volet budgétaire peut aussi être affiné, mais sans oublier sa fonction de régulation, qui est sa raison d'être. Car le Pacte suit une pratique de *Weight Watchers*, comme ces groupes de personnes "fortes" qui décident de maigrir ensemble, ne pouvant le faire seules. En zone euro, le "poids" correspond au déficit et à la dette publics de chacun, qui devient ainsi matière d'intérêt commun. L'adhésion de chacun au groupe implique la " pesée " de tous pour régler la politique globale, dont le volet monétaire, mais aussi pour que chacun regarde le poids des autres et le fasse baisser, si nécessaire. C'est la fameuse "pression des pairs" ou *peer pressure*. Elle consiste à dire tout haut que si untel ne gère pas mieux, l'homogénéité du groupe va en pâtir, son inflation potentielle monter, donc la BCE augmenter les taux - au détriment de tous. Le Pacte est ainsi un contrepoids, si l'on peut dire, pour que les dérives de certains ne déséquilibrent pas l'ensemble, au prix de la croissance et de l'emploi. Le Pacte est effectivement une ingérence dans les comptes d'un pays : c'est toujours la même idée d'intérêt commun.

Le Pacte comporte ainsi des sanctions, ce qui correspond à sa logique, mais se montre aussi idéal pour renforcer son statut de bouc émissaire !

- **Sanctions politiques d'abord,** puisque les résultats budgétaires de chacun sont mis sur la place publique et l'éventuelle incapacité à suivre les mesures et les engagements exposée à tous.

- **Sanctions financières ensuite :** si aucune amélioration ne vient, il y a dépôt non rémunéré d'environ 0,2 % du PIB. La pression

1

Une phase économique mondiale difficile

devient plus forte, mais elle n'est pas violente. Dans le cas français, le manque à gagner pour l'Etat serait de 60 millions d'euros par an pour un dépôt de 3 milliards. Mais ce dépôt ouvre la voie à une menace crédible : le non remboursement, si l'amélioration n'est pas constatée au bout de deux ans. A ce moment, la perte serait de l'ordre de 6,2 milliards d'euros pour la France. Encore une fois, on pourrait penser que nous sommes dans le symbolique, puisque la TVA rapporte 1000 milliards d'euros et l'IRPP 350. Mais ce n'est pas vraiment le cas, si l'on songe que le pays entre alors dans un phénomène de boule de neige, avec moins de croissance et plus de dette, avec surtout une dette dont le taux augmente d'autant plus que le Pacte attire à son sujet l'attention des marchés. C'est d'ailleurs bien ce qui se passe actuellement, où les rendements obligataires des pays vertueux, ou astucieux, comme l'Espagne, se rapprochent à quelques points de ceux qui le sont moins, comme la France ou l'Allemagne.

On comprend donc pourquoi les critiques du Pacte sont si nombreuses, et pourquoi elles ne sont pas toutes infondées. Citons :

- **Déficit public/problèmes locaux :** pourquoi, ainsi, se soucier du déficit public ? Si l'argument est que le déficit public "pompe" sur l'épargne privée domestique, il vaudrait mieux un objectif direct de rapport entre épargne et investissement pour chaque pays. Mais ceci est assez étrange pour une Union, qui veut promouvoir les mouvements de capitaux. Et si l'idée est de réfréner les Etats qui pourraient prendre des mesures laxistes, il vaudrait mieux des lois nationales.

- **Simplicité/subtilité :** le Pacte a choisi la simplicité (3 %, 60 %), ce qui permet la transparence et la diffusion des règles, mais pas suffisamment pour rendre compte de situations différentes, de la conjoncture, d'efforts ou de difficultés spécifiques.

- **Symétrie/procyclicité :** le Pacte n'est pas incitatif. Il ne pousse pas à faire des efforts en période de bonne conjoncture. Il critique bien sûr le manque d'anticipation, mais il ne dispose pas alors des moyens pour forcer à agir, au moins pour y inciter, au moment où ce serait pourtant le plus facile. Il force ensuite à faire des efforts en basse conjoncture, quand cela devient plus compliqué et plus dangereux. Rien de surprenant alors s'il rencontre des difficultés supplémentaires.

- **Globalité/efficacité :** l'ajustement doit être fait par chaque pays, mais il n'y a pas de jugement, ni d'incitation, sur la façon, plus ou moins efficace, de le faire. L'autonomie laissée à chacun ne pousse pas à des actions communes fines, en particulier régionales, et notamment transfrontalières. Les programmes pluriannuels de stabilité, pourtant utiles, sont peu connus et demeurent sans influence réelle sur les acteurs.

- **Croissance d'ensemble/inégalité cumulative :** quand un pays se trouve sanctionné, il connaît une période de ralentissement supplémentaire, tandis que les autres continuent d'avancer ou se trouvent dans une meilleure situation. Il est alors plus facile à ces derniers d'accroître

1

Une phase économique mondiale difficile

leur avance, notamment en réduisant leur fiscalité, ce qui ne fait qu'accentuer les difficultés relatives des pays "en faute". La concurrence fiscale peut alors se poursuivre, en liaison éventuellement avec un *dumping* social, sans que des moyens existent pour freiner le processus, *a fortiori* pour le renverser.

- **Gestion conjoncturelle/stratégie de croissance :** le lien avec le Programme de Lisbonne est absent, alors que la stratégie de croissance pourrait impliquer des moyens ou des interprétations spécifiques du Pacte, par exemple pour les dépenses de recherche. Il y a ainsi solution de continuité entre les objectifs globaux de l'Union, soulignés à Lisbonne, et les moyens de sa politique courante. Le contenu de la dépense, sa "qualité", ne sont pas pris en compte. De la même manière, l'accent ne porte pas assez sur la dette publique, alors que ce serait la seule bonne façon de gérer, dans le temps, la "soutenabilité" des politiques suivies. Cette sous-pondération de la contrainte de la dette vient des conditions d'entrée dans l'Union elles-mêmes, où le critère de dette de Maastricht avait été examiné "en tendance". Tout ceci sans oublier que cette dette ne prend pas en compte, dans de grands pays, le problème des retraites, publiques bien sûr, mais aussi privées, et celui du vieillissement ! Ni la sécurité !

Au total, les fondements théoriques du Pacte ne sont pas sans défaut, les biais de court terme sont nombreux, la simplicité du jugement est réduite (déficit "*close to balance*") d'autant que les comptes publics sont parfois troubles, les passifs sociaux méconnus et les mises en œuvre complexes !

Pour autant, les arguments liés à la défense du Pacte, moins nombreux et au nombre de trois, sont fondamentaux.

Le premier est que tout le monde accepte le principe du Pacte, faute de quoi les bases de la cohérence économique dans l'Union ne seraient pas assurées et la démarche vers une plus grande intégration impossible. C'est-à-dire que tout le monde accepte l'ingérence politique qu'il implique de la part de la Commission et plus encore de la part des autres pays.

Le Pacte est une partie cruciale de la dynamique politique européenne : **à côté du fédéralisme monétaire, il exprime le confédéralisme fiscal. Donc, si le Pacte n'existait pas, il faudrait lui trouver un substitut au moins aussi crédible,** pour éviter que le dérapage des comptes publics dans des périodes de réforme ne fasse augmenter les taux d'intérêt à long terme. Ce serait un substitut tel qu'il fasse concevoir le déficit comme temporaire, ce qui n'est pas facile ! Une telle configuration a existé aux Etats-Unis pendant les années Reagan, où les marchés ont été convaincus de l'effet positif à moyen terme des réductions fiscales, ce qu'ils avaient d'ailleurs montré par une forte appréciation du dollar. Mais, dans le cadre européen, ce sont les pays les plus importants qui sont en dérapage budgétaire. La crédibilité de leur démarche est donc plus faible que celle de Reagan en son temps, notamment parce qu'elle entre en conflit avec les demandes du Pacte et avec les souhaits des autres pays. Ajoutons également que personne ne souhaite une forte appréciation de l'euro comme preuve de la justesse de sa démarche, et ce même si, en toute légitimité,

1

Une phase économique mondiale difficile

c'est bien la conséquence recherchée des réformes : disposer d'une économie plus forte et plus puissante.

Le deuxième argument est que la combinaison "règles simples/latitude d'interprétation" entre dans un processus qui va s'enrichir avec le temps. Celle-ci doit être mieux comprise et davantage exploitée. D'un côté, les règles simples permettent la connaissance la plus générale du problème par le public. Elles offrent des voies pour le traiter, puisqu'il y a compréhension et acceptation populaire des mesures. D'un autre côté, il y a nécessité d'interpréter, d'améliorer des techniques comptables dans les différents pays, avec plus de sérieux et de comparabilité – notamment dans les prévisions de chacun.

De manière plus générale, l'Europe est embarquée dans une série de changements multiples, ordonnés autour d'un objectif unique : donner naissance à une grande économie, efficace et sociale, qui met le savoir au cœur de sa dynamique. Mais ceci n'est possible qu'avec un ensemble de règles qui sont l'incarnation de l'objectif et de la philosophie de l'Europe, des règles valables pour tous, à égalité de droits et de devoirs. Où décider, sur quoi, comment, en fonction des thèmes et des lieux ? C'est ainsi que se crée un ensemble, certes complexe dans son fonctionnement, mais au fond assez logique pour qui veut s'en donner la peine. Un ensemble qui revoit régulièrement sa copie, comme c'est le cas avec la Convention actuellement.

En effet, les avantages des règles sont nombreux : la règle est anonyme et donnée ; elle dit ce qu'elle entend faire et pousse les protagonistes à s'y adapter. Ce que les pays peuvent faire c'est la modifier si elle n'est pas bien écrite et gagner du temps si elle l'est : mais ces deux attitudes sont bientôt visibles. Le *free rider* d'un côté, le "bloqueur" de l'autre, se remarquent en effet assez vite. Dès lors, ils font l'unanimité contre eux : leurs positions deviennent rapidement indéfendables. Les règles sont donc alors améliorées, surtout leur interprétation s'affine et participe au corpus d'interprétation qui se constitue. Mais il importe que la règle, surtout si elle est déterminante, soit simple à comprendre et à exposer, quitte à ce qu'elle soit moins raffinée. Son appui populaire reste en effet son atout le plus puissant… et la source d'irritation des technocrates et des anti-européens ?

En troisième lieu, politiques monétaire et budgétaire sont les deux piliers de la régulation conjoncturelle, qui ne peuvent pas "tout" résoudre. Les critiques qu'elles subissent sont en partie injustifiées. Elles viennent, par contrecoup, de la faiblesse des deux autres piliers, plus structurels et plus absents, qui concernent les choix de production ("la politique de mise en œuvre de Lisbonne") et d'espace (la politique régionale). En effet, comme la stratégie de croissance est insuffisamment claire, et insuffisamment financée, il n'est pas surprenant que des difficultés supplémentaires pèsent sur les deux piliers conjoncturels. Mais ce n'est pas la baisse des taux d'intérêt qui résout le problème des retraites ou des dépenses de santé ; ce n'est pas la gestion de la fiscalité qui stimule l'organisation de la recherche ! A l'inverse, c'est

1

Une phase économique mondiale difficile

bien le retard à mener des réformes de structure qui pèse sur la croissance et donc sur le budget. C'est également le retard à flexibiliser le marché du travail ou à homogénéiser celui du crédit qui réduit l'efficacité de la politique monétaire.

Dans ce contexte, on comprend que les propositions d'aménagement du Pacte soient multiples :

- ***Pacta sunt servanda :*** pour certaines personnes, très minoritaires, il ne faut rien faire pour ne pas réduire la crédibilité externe de la zone euro, même si des problèmes existent. La recherche de l'amélioration serait pire que l'application d'un système imparfait. Cependant, cette position semble trop rigide, puisqu'il y a toujours place pour interpréter sans dénaturer.

- **Dépolitiser le Pacte :** il faudrait sortir de la pression des pairs et aller vers un groupe "technique" qui mettrait en place les politiques retenues, après approbation par le Parlement des enveloppes de taxes et de dépenses. Mais que devient alors le Parlement national qui n'agit déjà plus sur les taux, le change… et qui reçoit de l'Europe de plus en plus de lois, à simplement transcrire ? S'il perd encore cette responsabilité qu'il n'assure peut-être d'ailleurs pas parfaitement, ne devient-il pas entièrement irresponsable ?

- **Changer les règles :** gérer la dette publique (objectif de soutenabilité de la dette, avec des politiques de réduction pour certains et de déficits plus importants pour d'autres), gérer le budget dans une agence spécialisée, gérer les dépenses (*spending rule*, *golden rule* où le déficit hors investissement serait interdit), dans tous les cas, aucune solution ne l'emporte sur les autres, sachant qu'il faut toujours qu'elles soient simples, transparentes et *enforceable*.

- **Assouplir l'interprétation :** il s'agit de tenir compte notamment du cycle, de la situation très particulière où nous sommes après l'éclatement de la bulle, après le 11 septembre, après Enron. Il faut également tenir compte de la structure du budget et du niveau de la dette, bref retenir une approche multicritères. Deux éléments importants doivent, ici, entrer en jeu : le premier est l'effet du vieillissement de la population et des mesures prises ; le second est celui des investissements militaires que font certains pays, pour leur protection bien sûr, mais de fait aussi pour celle de leurs voisins.

- **Surclasser le Pacte par un autre, optionnel, mais plus sérieux et contraignant.** Ceci conduirait à mener des politiques plus rationnelles dans le long terme comme la gestion de la dette.

Les idées abondent pour revoir la logique du Pacte : l'"oublier", "assouplir" sa lecture, le réécrire. En réalité, elles peuvent conduire à reculer la mise en œuvre des réformes de structure. Mais le Pacte est ainsi calibré que ces réformes, évidemment difficiles et, au début, contraires à la reprise, ne peuvent, en elles-mêmes, entraîner le pays dans la récession. Elles font plutôt sentir leurs effets positifs en trois ou quatre ans et la reprise finit quand même par se manifester ! Il n'empêche que le processus de réforme est alors rendu plus dur et plus

1

Une phase économique mondiale difficile

risqué, alors qu'il s'agit de permettre aux réformes de naître et produire leurs effets.

La situation actuelle de "Pacte mou" et de conjoncture molle est particulièrement délétère et risquée. "Pacte mou" d'un côté, c'est un début de réformes qui font plutôt sentir leurs effets négatifs, mais pas encore, ni beaucoup, leurs effets positifs. Conjoncture molle de l'autre, c'est une activité morose, même avec des taux d'intérêt bas et un déficit budgétaire significatif, du fait de l'éclatement de la bulle et de l'impréparation de la phase d'expansion précédente. Cette conjonction est évidemment la pire, et il faudra bien avancer.

Tout d'abord, les conditions de calcul des comptes nationaux de chaque pays doivent être validées. Il est très important d'enrichir et d'uniformiser les comptes des différents Etats en renforçant leur comparabilité, en supprimant les "innovations" de certains, en "challengeant" les hypothèses de déficit faites par chacun, ce qui peut faire gagner un temps précieux. Les difficultés de mise en œuvre du Pacte sont, malheureusement, exemplaires des problèmes actuels de gouvernance en Europe.

Ensuite, ces propositions de réforme ne proposent aucun lien entre le Pacte de Stabilité et les Objectifs de Lisbonne et, plus généralement, entre le Pacte et une stratégie de croissance. Or, on ne peut demander à un pays de prendre le risque d'engager des réformes, *a fortiori* dans une période déprimée, si on ne lui donne pas les moyens, et le temps, nécessaires à leur réussite. En effet, le seul cas où un pays serait exempté du Pacte serait celui d'une récession profonde, 2 % du PIB, ce qui est éventuellement possible pour un petit pays de l'Union, mais pas pour un gros, car ceci signifie alors que l'Union est en récession. Le cas de sortie du Pacte est donc trop extrême, et il ne gère pas des situations intermédiaires et difficiles comme celle que nous vivons.

En troisième lieu, ces objectifs n'intègrent pas assez la situation de risque militaire dans laquelle se trouve le monde, avec la montée de la menace terroriste. De fait, les grands pays d'Europe exercent une protection pour eux et leurs voisins, et il ne serait pas bon que la politique budgétaire oublie la nécessité à moyen terme d'une Europe complète, " puissance ". Economiquement d'ailleurs, cette prise en compte de la dépense militaire est fondée, puisqu'elle représente un investissement de crédibilité dans la solidité de l'économie, de nature à faire investir dans les pays européens en y réduisant la prime de risque.

Enfin, toutes ces propositions de modification supposent de changer, au moins, le Traité d'Amsterdam, ce qui est impossible sans l'accord formel des grands pays, Allemagne et France d'abord ainsi que deux autres pays au moins ! Autrement dit, ces propositions sont des souhaits généraux, souvent intellectuellement fondés mais sans possibilité réelle de mise en œuvre, ou représentent des désirs, plus ou moins sophistiqués et avoués d'arrêter ou de freiner le processus. Une telle suspicion, un tel risque au moins, sont graves, dramatiques même. Il ne faut pas que la discussion sur le Pacte gâche les conditions du débat et mêle ceux qui, en conscience, veulent l'améliorer pour renfor-

Une phase économique mondiale difficile

cer l'Europe… et les autres !

Ceci conduit à deux propositions.

La première est d'interprétation et de sagesse : quand les règles ne sont pas parfaites, il faut se faire une raison, vivre avec, trouver une façon de les interpréter et avancer. Le système de règles est toujours un *second best*. Il est très difficile d'en trouver un autre qui lui soit immédiatement supérieur. Mieux vaut donc améliorer que remplacer, surtout quand le nouveau système de règles qui est proposé s'avère plus compliqué, moins lisible et que l'on ne sait pas davantage s'il résistera au temps. Il risque même de s'user plus vite, s'il est plus précis et détaillé. **Les règles s'enrichissent par leurs interprétations, comme les lois par la jurisprudence, en respectant bien sûr "l'esprit des lois".**

La seconde est de calcul et s'articule en trois points :

- il faudrait, pour le futur, trouver des incitations pour conduire les Etats à économiser quand les choses vont mieux afin qu'ils présentent des excédents ;

- en deuxième lieu, il faut prendre en considération les politiques de défense des Etats, en trouvant en particulier des incitations pour des actions européennes communes ;

- en troisième lieu, il faut aussi que l'appréciation des déficits tienne compte des effets négatifs qu'exerce la conjoncture après cette série de crises, mais surtout des efforts de restructuration que mènent les Etats. En effet, les réformes structurelles ont toujours, en leur début, un effet négatif de type "courbe en J". Elles devraient être mises au crédit des gouvernements et l'idée serait donc d'aller vers un *close to balance budget* intégrant certains effets, temporairement problématiques, des ajustements. Le Pacte, alors, pousserait aux réformes, étant entendu bien sûr que ces calculs seraient proposés par chaque Etat, puis devraient être validés par la Commission et acceptés par les autres pays.

Dans la conjoncture actuelle, l'incitation au changement n'est pas suffisante pour que les décideurs nationaux en prennent le risque économique et politique, tandis que la sanction des marchés pour "non réforme" est relativement réduite. L' équation est donc déséquilibrée. Dans cette circonstance, les décideurs politiques pourraient prendre le risque d'une crise politique externe et attendre une amélioration de la situation d'un côté et un peu de "souplesse" des autres pays de l'autre.

Mais, si les mesures d'interprétation du Pacte incluaient les effets escomptés des réformes, un peu comme les marchés anticipent, qui donc critiquerait le Pacte de Stabilité… et de Croissance ?

1.3 Difficultés américaines et spécificités européennes

Nous vivons un moment compliqué ! En effet, les Etats-Unis ont mis toutes leurs forces dans la balance pour sortir de leurs difficultés ac-

1

Une phase économique mondiale difficile

tuelles. Avec des taux d'intérêt réels négatifs, des taux longs historiquement bas, un déficit budgétaire de 3,5 %, et de 6,5 % si on le calcule suivant les normes de Maastricht, avec une baisse du dollar (de 0,8 euro pour un dollar à 1,1 actuellement, après un passage à 1,2) et une forte pression sur la politique monétaire européenne, entre autres, ils ont pratiquement joué toutes leurs cartouches et attendent les signes du renouveau. En face, l'Europe, moins atteinte par les effets négatifs de la bulle, les attaques terroristes, les scandales et qui a moins mobilisé ses capacités de réaction, freinée qu'elle est aussi par sa structure et le corpus de ses règles... attend. Les écarts de situation et d'activisme entre les deux économies, s'avèrent considérables. Peut-être même, plus grave encore, l'écart de volonté, en tout cas de prise de risque.

1.3.1 Les difficultés conjoncturelles

Tout d'abord, les diagnostics sur l'Europe varient fortement, allant de la reprise molle à l'entrée en déflation, en passant par la stagflation. Du fait de sa diversité, l'Europe présente des paysages de plus en plus contrastés. En son centre, l'Allemagne pâtit d'importantes difficultés et de retards d'ajustement.

C'est un pays qui, à la fois, possède les coûts salariaux les plus élevés de la zone, une spécialisation industrielle qui l'expose à la concurrence asiatique, sans compter le coût de sa réunification et le fait que ses taux d'intérêt nominaux, qui étaient auparavant un avantage puisque les plus bas avec une faible inflation, sont désormais ceux de tous ! Dans un tel

LA CROISSANCE DANS LA ZONE EURO

Variation par rapport à la période précédente en %	2002	2003	2004	2002 4e trim.	2003 1er trim.	2003 2e trim.	2003 3e trim.	2003 4e trim.	2004 1er trim.	2004 2e trim.	2004 3e trim.
Allemagne	0,2	0,0	1,2	0,0	-0,2	-0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
France	0,1	0,8	1,8	-0,1	0,3	0,0	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6
Italie	0,4	0,6	1,5	0,4	-0,1	0,0	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5
Espagne	2,0	1,6	2,1	0,3	0,5	0,1	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6
Pays-Bas	0,2	-0,1	1,4	-0,2	-0,3	0,0	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
Belgique	0,7	1,0	1,5								
Autriche	1,1	1,0	1,5								
Finlande	1,6	1,6	2,4								
Grèce	3,9	3,5	3,7								
Portugal	0,5	0,2	1,5								
Irlande	4,5	3,5	4,5								
Moyenne Eurolande	0,8	0,5	1,7	0,1	0,0	-0,1	0,2	0,4	0,4	0,5	0,6

Source : Crédit Lyonnais

contexte, les grosses PME allemandes, synthèse de la solidité germanique, souffrent en même temps que leurs fidèles banques. Qui l'eût pensé il y a quelque temps encore ! L'Europe a favorisé les pays intermédiaires qui l'ont rejointe *in extremis*, avec des coûts salariaux plus faibles et des aides structurelles. Le processus de rattrapage, base de la logique européenne, comme sa promesse, fonctionnent. Mais, si on pouvait espérer que les plus faibles rattrapent du terrain, il était *a priori* moins évident que les pays les plus avancés soient relativement handicapés ou plutôt se soient, eux-mêmes, et à ce point, handicapés !

1

Une phase économique mondiale difficile

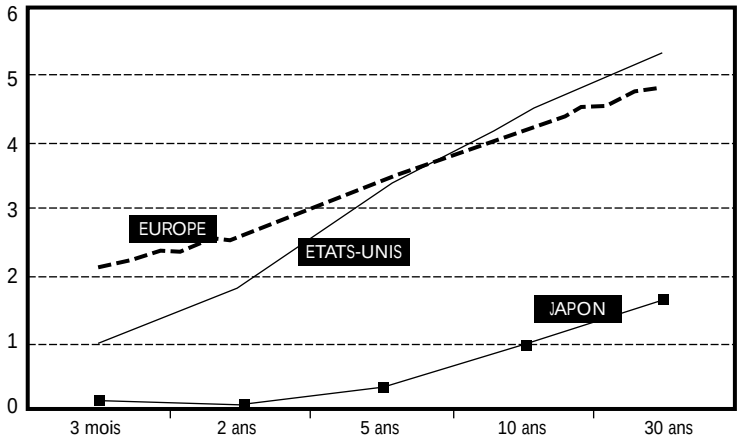
1.3.2 Le thème révélateur de la déflation

C'est bien pourquoi le thème de la déflation a fait récemment son entrée dans le débat européen, en passant par l'Allemagne. Au sens strict, la déflation décrit une situation où les anticipations de prix sont systématiquement inscrites en baisse. Demain sera moins cher qu'aujourd'hui, du fait de la concurrence internationale, de la faiblesse de la demande interne, des difficultés d'ajustement, des problèmes du secteur bancaire et financier… Donc il faut épargner, ne pas consommer et investir, ni s'endetter et mieux encore se désendetter.

En face, certains analystes répondent que la déflation est impossible dans une partie d'une zone monétaire. Ils prennent ainsi l'exemple des Etats-Unis, où la *Rust Belt* (la zone industrielle américaine typique) n'a pas été réellement en déflation quand l'automobile a été en crise et a dû s'adapter. Mais on peut rétorquer que l'ajustement s'est effectué au sein des Etats-Unis, par des migrations de population, ce qui est largement impossible en Europe où, pour l'essentiel, la main-d'œuvre est sédentaire. L'Europe est une zone monétaire en construction. Les retards d'ajustement pèsent sur telle économie nationale puis se propagent à d'autres par des canaux réels : l'activité, l'emploi, plus rapidement et plus sûrement que dans un ensemble de pays reliés entre eux par des taux de change. Si l'euro n'existait pas, la faiblesse actuelle de l'Allemagne aurait impliqué un affaiblissement temporaire du mark. Ceci aurait atténué le problème, en Allemagne et donc chez ses voisins. Actuellement au contraire, la faiblesse de l'économie allemande se répercute directement à la périphérie, par exemple en France. On ne peut pas tout avoir : l'euro protège, en partie, des chocs externes, mais pas réellement des chocs internes. C'est même pour cela qu'existent la politique budgétaire et plus encore les politiques structurelles.

Par conséquent, le débat sur la déflation doit être pris comme un révélateur des réalités et des capacités de réaction européennes, mais aussi de la difficile prise de parole européenne dans le discours économique et financier mondial. Le débat est d'abord révélateur des réalités, par les mécanismes de transmission d'un choc né chez un de ses membres dans une zone monétaire en construction, avec les risques de propagation qu'il implique. Il révèle ensuite des capacités de réaction, car il s'agit de renforcer "l'outillage de l'Europe", dans chaque pays d'abord, puis dans la zone. Ceci implique une réactivité plus forte de la politique économique et pourquoi pas

Les courbes de taux d'intérêt début août 2003



1 Une phase économique mondiale difficile

conjoncturelle, notamment monétaire, mais plus profondément des actions structurelles renforçant la flexibilité et l'efficacité des marchés. En même temps, l'Europe ne peut se contenter de dire qu'elle ne peut connaître la déflation, soit dans une région, thèse évoquée plus haut, soit parce que sa politique monétaire se donne une fourchette d'inflation si, en face, les Etats-Unis abordent le problème pour indiquer que le risque de déflation est, chez eux, très limité, mais qu'ils s'engagent à tout faire pour l'éradiquer ! De fait, les courbes de taux aux Etats-Unis restent encore basses par rapport à l'Europe, alors que les signes de reprise s'y accumulent, preuve de l'activisme monétaire américain et de l'efficacité des messages des autorités.

L'Europe, à côté des nécessaires ajustements de ses marchés et de son travail en profondeur, doit renforcer son œuvre d'explication et de pédagogie, à usage interne et à usage des marchés. Or, le discours européen peine à se faire entendre. On peut toujours comprendre qu'il soit complexe, que les intérêts soient différents, mais ils ne sauraient être contradictoires. On peut aussi comprendre que les Etats-Unis, du fait de leur poids et de leur culture anglo-saxonne, aient toujours quelque avantage dans ce domaine, mais il est impératif que l'Europe renforce tout ce qui permet de faire comprendre sa cohérence et sa lisibilité, au-delà de l'expression de ses différences, pour lesquelles elle n'a pas besoin de publicité !

La France, dans ce contexte, doit amplifier sa voix et montrer son souci constant du renforcement économique européen. Par exemple, s'agissant de la politique monétaire, il ne peut être question d'intervenir dans le débat sur une éventuelle baisse des taux qu'en liaison avec une dynamique à moyen terme des prix qui pourrait s'inscrire durablement à moins de 2 % pour la zone. Des commentaires ou des souhaits échappant à cette logique, qui est celle du Traité, sont au mieux sans effet ou, plutôt, contre-productifs. De la même manière, la France ne peut travailler à améliorer l'interprétation du Pacte qu'en menant ses propres réformes de structure et en renforçant sa propre compétitivité. Faute de quoi, elle se trouvera au moins en position de faiblesse, sinon d'accusée, car on aura tôt fait de penser qu'elle veut des taux plus bas et/ou une lecture plus souple du pacte de Stabilité pour ne pas mener ses réformes.

Il faut donc en venir à une situation où la France, avec ses voisins, mènerait ses réformes, avec leurs effets désinflationnistes et surtout temporairement récessifs, et demanderait que l'on en tienne compte. Cette stratégie de restructuration et de coopération forte est la plus efficace, et d'ailleurs la seule, dans la mesure où aucun grand chantier en France, ni dans aucun autre pays de l'Union, n'est possible sans un vrai appui européen. L'Europe seule permet de faire des réformes en France : elle est le meilleur levier de notre changement.

2 Un retard dans les réformes structurelles

Le tableau qui suit illustre assez bien les travers qu'implique une action solitaire, en l'espèce "la politique des 35 heures" en France. Dans l'optique des décideurs, face à l'idée d'une croissance durablement faible, il s'agissait alors de "répartir le travail". Il en est résulté (sans bien sûr qu'il s'agisse là, seulement de cette politique, mais elle en porte l'effet majeur) une intensification du travail par heure travaillée. Ainsi, à partir d'une productivité par heure de 37,63 dollars en 1996, soit 1,8 % de plus que les Etats-Unis, la réduction de la durée du travail fait perdre 17,8 % de l'avance, et la moindre utilisation de la main-d'œuvre disponible (chômage, faible emploi féminin et préretraites) 14,8 %. Au total, le niveau de richesse par tête se trouve inférieur à celui américain de près de 30 % !

La France est ainsi le seul pays à avoir réussi à travailler le plus au monde par heure, avec le *stress* que l'on sait, mais à avoir perdu cet avantage en travaillant moins par personne. En réalité, c'est à l'envers que doit se lire cette statistique : c'est bien la pression sur le travail par heure qui fait monter l'exigence de productivité et exclut donc de l'emploi les salariés les plus fragiles.

De la richesse par heure à la richesse par tête

	PIB par heure travaillée		Effet du volume d'heures travaillées en %	Effet du taux d'activité dans la population totale				PIB par tête	
	En USD 1996	En % des USA		Chômage	Taux d'activité	Population en âge de travailler	Total	En USD 1996	En % des USA
Etats-Unis	36,97	100	0	0	0	0	0	33 538	100
Japon	26,64	72,1	-2,7	-0,1	1,4	1,7	3	24 267	72,4
France	37,63	101,8	-17,8	-3,6	-9,6	-1,6	-14,8	23 176	69,1
Allemagne	34,20	92,5	-16-6	-2,5	-5,1	1	-6,6	23 247	69,3
Italie	32,53	88	-11	-4,1	-5,2	0,9	-8,4	22 991	68,6
Royaume-Uni	29,40	79,5	-9,2	-0,2	-1,8	-0,6	-2,7	22 696	67,7
Espagne	27,93	75,6	-1,8	-6,6	-12,2	0,9	-18	18 723	55,8
Union européenne	32,30	87,4	-12,1	-2,4	-6	0,2	-8,2	22 511	67,1

Il serait bon de tirer de cette leçon des 35 heures qu'il est assez difficile de trouver, en France, des voies et des moyens pour créer de la croissance et de l'emploi qui ne seraient connus d'aucun des autres membres de l'Union. L'originalité doit être bien employée.

2.1 L'Europe et la France doivent faire le catalogue raisonné de leurs difficultés et retards d'ajustement

Nous connaissons les problèmes majeurs qui freinent, en Europe et en France, les possibilités de croissance : marchés trop peu flexibles, systèmes d'incitation et de sanction insuffisants, part de l'Etat trop importante, corporations

2

Un retard dans les réformes structurelles

trop puissantes, processus de veille et de gestion de l'information pas assez performants, liens entre recherche et production trop distendus…

En même temps, nous comprenons que la logique de l'Europe concernant l'euro est celle d'une stratégie de changement. Elle permet d'organiser un marché interne plus ample et favorise donc des unités de taille plus importante. La consolidation des firmes est ainsi encouragée, assurée qu'elles sont d'obtenir des conditions de coût plus favorables. La désinflation monétaire fonctionne en tandem avec la recherche industrielle et commerciale de prix plus bas : les anticipations crédibles de prix stabilisés conduisent à la constitution d'entités plus importantes et efficaces (économies d'échelle), à des processus concurrentiels plus nets, donc à une inflation *ex-post* plus faible. La régulation à court terme de l'Europe s'inscrit évidemment dans l'idée d'aider aux ajustements. Les règles sont la conséquence – et la marque – de toute la construction européenne. Elles sont au service d'un projet économique et social.

2.1.1 Les marchés du travail ne marchent pas assez bien

L'histoire des problèmes du marché du travail en Europe, plus particulièrement en France, est bien connue. Cette question peut être appréhendée de plusieurs manières, notamment en mettant l'accent sur le coût complet du travail. Ainsi, le travail direct est cher, tout comme le travail indirect : les charges qui pèsent sur l'emploi sont élevées. Tout le monde le sait. De même, le temps nécessaire pour réduire les effectifs est particulièrement long en Europe, et plus encore en France. Tout le monde le sait également. L'embauche, dans cette situation, devient de plus en plus un investissement risqué, puisque l'entreprise qui décide de se lancer dans une activité nouvelle ou de s'étendre, et donc d'embaucher, voit en même temps monter le coût possible de son erreur. C'est le surcoût d'une embauche malvenue, au vu de l'évolution ultérieure de la demande, en quantité ou en qualité (par exemple si le produit et/ou le service nouveau ne "marchent" pas).

Une preuve de cette situation est la coexistence d'un taux de chômage élevé avec des demandes de travail insatisfaites et, de plus en plus, avec des mouvements importants de délocalisation. Ainsi, le taux d'emplois vacants en Europe s'établissait à 0,8 % en 1980 pour un taux de chômage de 5 %, et à ce même taux vingt ans plus tard, mais pour un taux de chômage de 9 %. La courbe (dite "Courbe de Beveridge") se déplace ainsi avec la droite : il y a, à la fois plus de chômeurs et plus d'emplois disponibles. **De manière synthétique, nous risquons d'aller vers une situation où plus de gens n'auront pas d'emploi et plus d'emplois pas de gens !**

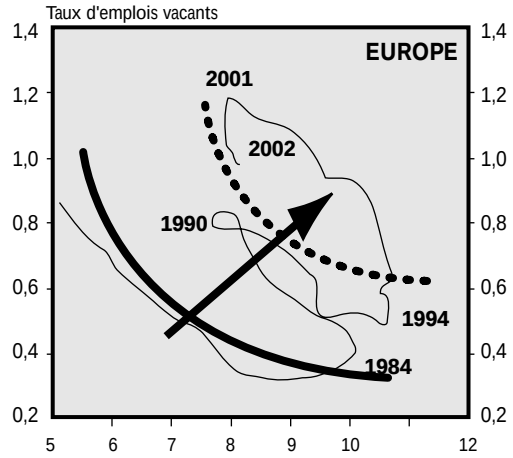
C'est donc là le risque européen : même avec plus de richesse produite, le taux d'emplois vacants reste le même et le taux de chômage augmente (BCE, rapport mensuel, décembre 2002). C'est ce qu'indique bien la transcription française entre fin 1975 à mi-2002 : même quand le taux de chômage monte, le pourcentage d'entreprises éprouvant des difficultés de

2

Un retard dans les réformes structurelles

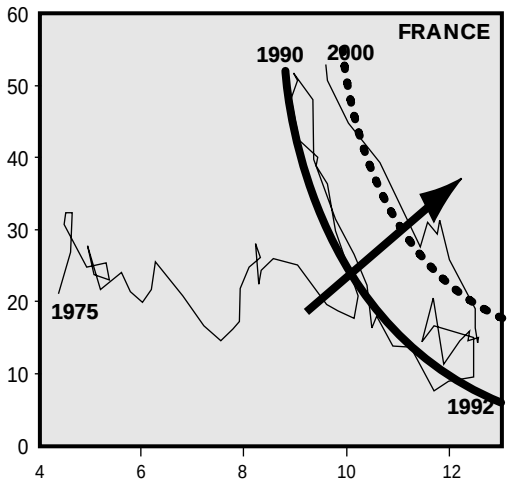
recrutement est le même (Jean Pisani-Ferry, rapport au CAE, septembre 2000).

Les emplois restent vacants quand le chômage monte



Source : Eurostat et calculs de la BCE

% d'entreprises industrielles éprouvant des difficultés de recrutement



Source : INSEE

2.1.2 Les services publics ne servent pas assez le public

Il ne s'agit évidemment pas d'entrer dans une critique, aussi polémique qu'invérifiable, des avantages de tel ou tel système, privé ou public dans tel ou tel pays, ou des problèmes que l'on trouve ici ou là, mais de prendre en considération le thème d'ensemble des Services d'Intérêt Général (SIG). En leur sein, les Services économiques d'intérêt général (SEIG), occupent une place très importante, notamment ceux fournis par les grandes infrastructures de réseaux (énergie, transport, télécommunications et poste). On comprend les particularités de ces entreprises, à savoir qu'il est économiquement fondé qu'elles reposent sur un réseau unique. Il y a monopole naturel : on ne va pas dupliquer les rails pour accroître la concurrence entre Paris et Bordeaux, ni doubler les lignes électriques dans les rues ! Mais il est indispensable de surveiller ce qui se passe, puisqu'il y a monopole. D'où l'obligation de bien préciser les concepts, faute de prendre le risque d'une de ces batailles dont la France raffole, sans bien savoir ce dont il s'agit.

Tout d'abord, il faut préciser qu'il existe trois missions de service public. La première vise à lutter contre l'exclusion. Une ligne téléphonique de première catégorie sera ainsi accessible à tous, tout comme chacun pourra recevoir le courrier de base. **La deuxième contribue à la cohésion sociale.** En France, comme en Europe, le postier passera régulièrement chez tout le monde. **La troisième, enfin, permet "une utilisation efficace et équilibrée, dans l'espace et dans le temps, du territoire et des ressources communes,**

2

Un retard dans les réformes structurelles

ici aussi à l'échelon national ou européen." (*Service public, Secteur public*, Elie Cohen et Claude Henry, rapport au CAE n°3). Mais on voit bien ce que ces missions impliquent : des péréquations liées aux écarts entre prix et coûts, autrement dit des subventions de certains vers d'autres. Le principe de ces subventions est admis, car aucune communauté économique ne peut fonctionner si elle n'est pas, aussi, sociale. Elle ne saurait donc accepter de voir des régions sans lumière ou sans courrier. Humanisme, peur du risque social ou compréhension profonde de ce qu'est l'économie, peu importe au fond : cette cause est entendue et c'est une bonne chose. Avançons !

En même temps, le respect de ces missions implique leur moralité et leur efficacité. Leur moralité d'abord : il ne s'agit pas de faire bénéficier tous les acteurs de toutes les prestations, car alors ces subventions creuseraient d'un côté des déficits d'exploitation sans raison et accroîtraient d'un autre côté les écarts de situation. Leur efficacité ensuite : les services publics provoquent une utilisation de ressources qui échappe à la logique de marché, mais avec comme idée de soutenir la croissance et l'emploi en créant des effets externes positifs. Cette échappée hors du marché, pour renforcer ensuite le marché quand il peut fonctionner, est le fondement de ces services, mais aussi leur risque. Elle doit donc être précisément contrôlée, sauf à devenir prétexte à des détournements de ressources.

C'est bien pour cette raison que la mission de service public doit toujours être établie, testée, mesurée et éventuellement revue, sachant qu'elle n'implique pas nécessairement la propriété publique de l'entreprise. Rien n'est plus essentiel à l'homme que l'eau, et pourtant elle lui vient, en France, grâce à des délégations de services publics, et ceci depuis des décennies ! C'est bien cette idée qui doit se développer avec l'ouverture à la concurrence des monopoles publics en Europe, avec comme obligation de préciser les missions de service public, et donc les services libres. Ainsi, il devient alors et toujours possible de faire baisser le prix des prestations… pour tous et dans l'équité.

2.1.3 L'élargissement, source de difficultés

L'élargissement est une autre source de difficultés potentielles, en tout cas d'incertitudes, dans laquelle l'Europe s'embarque. Bien sûr, il constitue un signal extrêmement fort, puisqu'il s'agit de construire une Europe intégrant huit anciens membres du bloc communiste (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie) et deux pays du Sud (Chypre, Malte). Cette évolution est toujours bien acceptée et comprise par les Européens, avec l'idée qu'elle va permettre de renforcer encore la présence internationale de l'Europe et, dans les divers pays, de renforcer la démocratie et les institutions.

Toutefois, 76 % des Européens interrogés dans le Flash Eurobaromètre 140, de mars 2003, notent également qu'il faut que cette Europe élargie se mette d'accord sur les frontières définitives de l'Europe avant tout nouvel élargissement.

2

Un retard dans les réformes structurelles

Une large majorité veut aussi qu'elle renforce sa politique étrangère et de sécurité (PESC). Dans le cas français, 49 % des personnes interrogées se disent "plutôt pas d'accord" à un nouvel élargissement, contre 48 % qui lui sont favorables.

De façon générale, les personnes interrogées se disent que l'élargissement va permettre aux entreprises nationales de se développer sur les nouveaux marchés (86 % des Européens et 83 % des Français) mais qu'il risque d'accroître le chômage (43 % des Européens et 45 % des Français) et de faire baisser le niveau des avantages sociaux (41 % des Européens et 46 % des Français). **Les Français ne sont donc pas tellement préoccupés par la possibilité d'une concurrence forte de ces nouveaux pays, d'une immigration massive ou d'une perte du poids de leur pays. En revanche, ils s'inquiètent de la complexité du processus et de son coût.** 76 % des Européens et 78 % des Français pensent qu'il sera plus difficile de prendre des décisions ; 68 % des Européens et 73 % des Français estiment que l'élargissement va coûter très cher à leur pays.

Ceci renvoie à la double inconnue de l'élargissement : rattrapage et absorption.

L'inconnue du rattrapage consiste à se demander si les nouveaux pays, plus pauvres que ceux qui avaient constitué l'Union à sa naissance, vont fonctionner sur le modèle de leurs aînés, suivant le modèle espagnol par exemple. Cette inconnue est d'autant plus importante que les nouveaux venus – et bienvenus – sont aussi en transition, à la différence de leurs prédécesseurs. En " transition " veut dire qu'ils intègrent des restes de la société antérieure, dans leurs organisations économique et financière, logistique, mais aussi sociale et souvent mentale. Ceci implique des efforts particuliers pour créer de nouvelles unités de production, pour tenir compte des normes de sécurité, structurer des systèmes plus efficaces de financement… Or, ces efforts peuvent être également synonymes de débouchés.

En même temps, les écarts de rémunération qu'offrent ces pays peuvent être plus rapidement mis à profit que dans la période antérieure, tant les entreprises, et notamment les PME, se trouvent sous la pression de la concurrence, de la fiscalité, de la rentabilité et de la compétitivité. Parallèlement, l'énorme effort fait en peu d'années par ces pays pour accepter l'Acquis Communautaire et mettre à niveau leurs lois, règles, formations et organisations, montre l'implication et la plasticité de la part de l'économie et de la société qui joue l'élargissement. Déjà, on peut noter que le pire du choc d'ajustement est loin derrière ces pays, avec des pertes d'activité de l'ordre de 40 à 50 % du PIB immédiatement après l'effondrement soviétique. Actuellement, leur croissance est de l'ordre de 3 à 4 % l'an.

L'inconnue d'absorption tient à la situation financière des pays "élargissants", singulièrement plus tendue qu'il y a dix ans. Il faut en effet que les pays nouveaux puissent d'abord utiliser les aides, sans les laisser dormir ni les gâcher. D'où l'idée intéressée d'un

2

Un retard dans les réformes structurelles

plafond d'absorption des aides structurelles fixé à 4 % du PIB national en 1999. Il faut ensuite que les ressources existent, pour intégrer effectivement ces pays et leurs 75 millions d'habitants. De ce point de vue, les difficiles négociations d'adhésion, jusqu'àu Conseil européen de Copenhague en décembre 2002, avec l'enveloppe de 41 milliards d'euros pour la période 2004-2006, montrent l'effort européen, mais aussi celui à faire par les nouveaux venus. Car l'effort européen est somme toute modeste : en intégrant les 20 milliards d'euros entre 1990 et 2003, il se montera à 60 milliards d'euros jusqu'en 2006, soit 15 fois moins que pour l'Allemagne de l'Est. L'écart entre ces chiffres et la nature des nouveaux pays entrants montrent l'enjeu de l'élargissement.

Si l'élargissement coûte relativement peu, en partie pour le faire accepter par les populations de l'Union et plus encore parce que les temps sont plus durs, c'est parce que le risque de l'opération est plus élevé. La part de succès qui repose sur les nouveaux entrants eux-mêmes est donc supérieure et les chiffres ne disent pas tout. Certes, les nouveaux entrants représentent moins de 6 % du PIB de la zone, mais 20 % de sa population. De plus, ils ont connu, entre 1997 et 2002, une croissance de leur richesse par tête de 59 %, à comparer à la seule Chine sur la même période (58 %). Ils se trouvent également loin devant le reste de l'Asie en développement avec 12 %, devant l'Amérique Latine qui a stagné et l'Europe qui a crû de 17 %. Certes les écarts demeurent, avec un PIB moyen par tête qui se situe entre le tiers et le quart de la moyenne européenne. Mais la tendance est là.

Autrement dit, il faut prendre conscience de l'incertitude de l'élargissement pour en tirer les effets positifs, pour les nouveaux entrants bien sûr, et aussi pour la "vieille Europe", dont la France. Le processus d'attraction est bien avancé, avec un investissement direct étranger qui atteint 130 milliards d'euros en 2002 contre 20 en 1995, et qui représente en moyenne 6 % du PIB. Déjà, les exportations vers les pays d'Europe ont sextuplé entre 1988 et 2001 et leur part dans les importations passe de près de 7 % en 1995 à 10 % environ en 2002. Certains calculs indiquent qu'une croissance du revenu par tête de l'ordre de 20 % est à attendre, à l'horizon de 10 ans. C'est heureux et il faut en profiter.

Les calculs officiels ne fournissent pas le coût exact de l'opération (qui le sait ?), ni ses bénéficiaires extérieurs les plus directs. Mais c'est là un secret de polichinelle, puisqu'il s'agit de l'Autriche et de l'Allemagne. Tout ceci est cependant mécanique alors que l'élargissement présente un profil risque/avantage plus ouvert. On comprend les facteurs de proximité derrière ce résultat, mais pas vraiment pourquoi les bénéfices de l'élargissement ne pourraient être différemment répartis, au bénéfice d'un nombre élargi… d'"élargisseurs". Il n'y a là aucune loi, simplement un effet plus automatique et géographique qu'économique.

La possibilité d'agir demeure pour qui veut : il n'y a aucun déterminisme pour savoir qui bénéficiera in fine de la richesse créée par l'élargissement. Il y a seulement la certitude de création de richesse : aux meilleurs de jouer ! Donc aux entrepreneurs

2

Un retard dans les réformes structurelles

et entreprises français de participer !

2.1.4 Le vieillissement est appréhendé d'une façon qui date

"Le problème des retraites" est la présentation la plus répandue en Europe du vieillissement de la population, mais pas la plus adéquate. Certes, nous sommes la deuxième collectivité humaine, par le nombre et la richesse, à suivre ce processus, derrière le Japon. Mais on pourrait également voir cette évolution comme l'idée que nous allons vivre plus longtemps, donc que nous pourrons travailler plus longtemps et produire ainsi plus de richesses.

Le primat mis sur le financement, évidemment obligatoire, ne doit cependant pas occulter deux autres aspects, très positifs. Le premier est qu'une société qui vieillit connaît des besoins nouveaux, notamment en matière de services, besoins qui seront à l'origine de richesses nouvelles. Le second est qu'une société qui vieillit peut continuer à utiliser une très large part de son équipement déjà installé en infrastructures et en capital humain, et bénéficier ainsi d'une productivité forte. Elle doit donc investir à la marge, en produits et processus nouveaux, en formation bien sûr, ce qui est un soutien puissant à la poursuite de sa croissance.

Dans un tel contexte, l'Europe pourrait connaître une bonne surprise avec son vieillissement, pour autant qu'elle en ait correctement posé, et traité, la question. C'est-à-dire commencé par assainir le processus de financement. **La France, avec retard et difficulté, vient d'ouvrir le dossier et commence à le traiter. Mais il n'est pas impossible qu'elle ait commencé, ce faisant, par la partie la plus complexe, se gardant pour la suite la bonne surprise de la productivité.**

2.1.5 La protection peut exposer

Les économistes se sont faits, et de longue date, une triste réputation en disant qu'au fond la clarté, la vérité des prix et la concurrence étaient, sur une longue période, les meilleurs artisans de la croissance et de l'emploi. On les trouve donc assez peu du côté des protections, sauf si l'on est certain qu'elles sont temporaires, des interventions, sauf s'il est clair et su de tous qu'elles sont transitoires. Ils noteront toujours que l'aide qui demeure freine les nécessaires ajustements, qu'elle capte une partie de la richesse créée par les uns qui s'adaptent, au bénéfice des autres qui ne bougent pas. Peu à peu, l'effort des premiers devient plus difficile, en même temps que la situation dans laquelle ils se trouvent devient inéquitable, donc désincitatrice, par rapport à celle des seconds.

Dans cette ligne de pensée, on peut dire que l'Europe n'a pas fait les efforts nécessaires pour rendre plus flexible son marché du travail, dans le cadre de son choix social. Le graphique qui suit montre à quel point les pays d'Europe sont éloignés du modèle américain, ce qui répond bien à la philosophie sociale de l'Europe, ce qui est légitime. Il montre néanmoins que les pays européens réduisent quand même, un peu, leurs degrés de "protection". Une chose est en effet de cultiver "en soi" un modèle économique et social, une autre de le cultiver pour qu'il vive et fonctionne, c'est-à-dire qu'il ne développe pas "le

2

Un retard dans les réformes structurelles

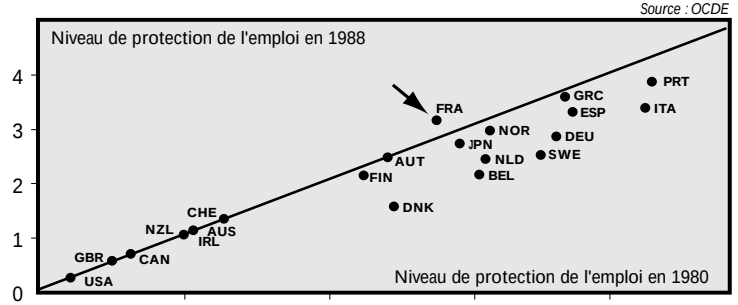
social" au détriment de "l'économique" ! Il faut noter ici que la France est seule, certes à partir d'un niveau intermédiaire, à avoir fait le chemin inverse dans la dernière décennie !

La France, seul pays à durcir la protection de l'emploi entre 1980 et 1988.

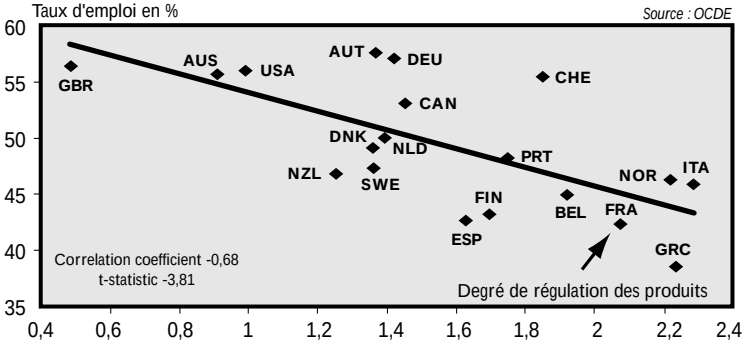
En même temps, l'Europe adopte un degré élevé de protection sur les marchés de ses produits, et l'on voit à quel point plus les marchés de produits sont protégés, plus faible est le taux d'emploi de la population active. Il est hautement improbable qu'une telle corrélation relève du hasard.

La France, seul pays à renforcer la protection de l'emploi entre 1980 et 1988

Source : OCDE



La protection des produits ne protège pas l'emploi

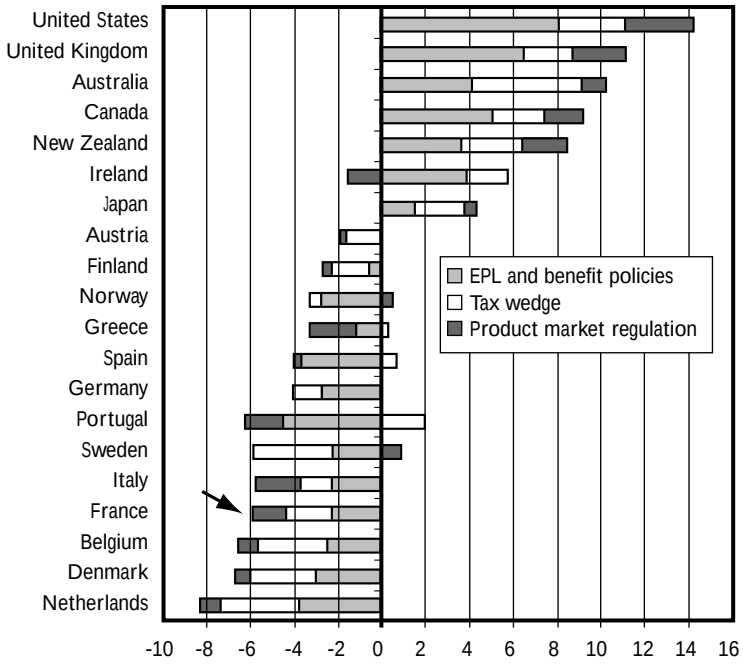


Rien de surprenant donc si un triste engrenage se met en place, ajoutant les "protections sur l'emploi" (*EPL – Employment Protection Legislation - and benefit policies*) à une fiscalité particulièrement forte sur le salaire (l'écart entre le salaire brut et le salaire net, le Coin fiscal, *Tax wedge*) et aux "protections de marché" (*PMR, Product Market Regulation*).

Il en ressort que le taux d'emploi des pays les "moins protecteurs" dépasse de 10 à 14 points de pourcentage la moyenne OCDE, que l'Europe perd en moyenne 4 points et la France près de 6.

Les politiques d'emploi et de produits et le taux d'emploi dans l'OCDE (en écart par rapport à la moyenne OCDE)

Source : OCDE



2

Un retard dans les réformes structurelles

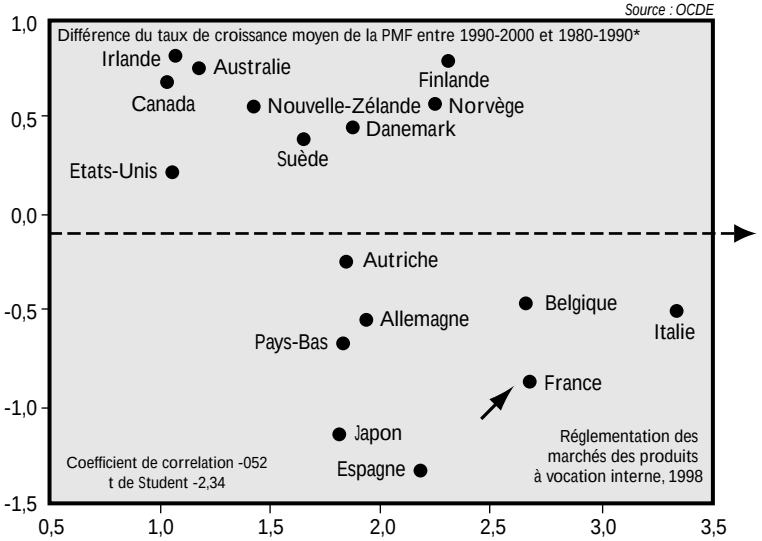
2.1.6 La recherche du nouveau peut protéger l'ancien

Pas plus que la protection de l'emploi, si elle est excessive, ne protège l'emploi, la protection des produits ne soutient la croissance. Tout est toujours affaire de mesure, et l'excès - même armé des meilleures intentions - se retourne toujours, non contre son auteur, mais contre le plus grand nombre. **La protection est effective pour certains parce qu'elle expose en réalité "les autres" : voilà son secret. Et aussi longtemps que "les autres" ne réagissent pas, par le cri ou le vote, c'est-à-dire ne ressentent pas, ou acceptent, les effets négatifs pour eux de la protection, elle peut se poursuivre : voilà pour sa durée.**

Le graphique qui suit (OCDE, rapport 40 du CAE) montre que les Etats-Unis, parce qu'ils ont une réglementation souple des produits, peuvent donc plus aisément innover, risquer, c'est-à-dire aussi échouer puis "se refaire". Ils innovent encore davantage et en tirent plus de croissance. Cette fameuse Productivité Multifactorielle, PMF, correspond à ce gain de croissance qui vient de la combinaison des facteurs de production, au-delà de l'apport direct du travail et du capital. Les Etats-Unis ont ainsi crû plus que l'Europe parce qu'ils ont su mieux mélanger les ingrédients de leur croissance. On voit que **la France a perdu entre 0,8 et 0,9 % de croissance de productivité dans la dernière décennie comparée à la précédente, plus que l'Allemagne, en liaison avec une protection supérieure.**

Quand on est plus ouvert aux produits, on est plus efficace

Source : OCDE



Or, ce demi point perdu par rapport à l'Allemagne se paye cher, puisqu'il est en partie à l'origine de nos problèmes d'emploi. Bien sûr, on pourra toujours dire que la causalité n'est pas totale, ce qui est vrai, mais elle reste significative. On voit également comment elle se manifeste : les experts font ainsi remarquer que les "technologies cumulatives", par exemple pour l'automobile, permettent d'ajouter une idée à une autre, à partir d'une organisation du travail qui change peu, et donc sans problème majeur. Mais les technologies les plus récentes sont plutôt "destructrices" : avec elles, c'est une nouvelle génération qui chasse l'autre, une nouvelle technologie qui tue la précédente. Les leaders d'hier sont alors très menacés, sauf s'ils sont très mobiles. On le voit avec les mémoires d'ordinateurs.

2 Un retard dans les réformes structurelles

Dans un tel contexte, l'Europe sera plutôt du côté des innovations d'accumulation et la France pourra exceller dans l'automobile. Avec la constitution d'oligopoles qui va avec. Mais elle devra acheter les technologies "destructrices" des autres, c'est-à-dire ne pas les produire, et donc ne pas mobiliser ses ingénieurs dans ce domaine. Mais où donc vont-ils aller ? Quant à ceux qui disent qu'il "suffit" d'acheter la technologie des autres, ils font erreur, car c'est dans les pays où l'on innove, à ses risques et périls, que l'on applique d'autant plus volontiers ce que l'on a trouvé. C'est bien ce que montre le tableau qui suit, où l'on voit que les Etats-Unis ont certes une avance de productivité dans les Nouvelles Industries d'Information et de Télécommunication (NTIC) mais qu'elle est bien plus importante encore dans les industries d'utilisation. Inventer et appliquer vont bien ensemble.

Difficle d'avoir de la productivité sans nouvelle économie

	Croissance de la Productivité					
	1990-1995			1995-2001		
	US	EU	Fra.	US	EU	Fra.
Economie	1,1	1,9	1	2,2	1,3	1
Industries de production de NTIC	8,2	6,6	3,6	8,5	7,9	7,4
Manufacturier	15,4	10,4	9,8	21,3	13,4	14,4
Services	3	4,9	1,2	0,8	5,9	4,9
Industries d'utilisation de NTIC	1,4	1,6	0,6	4,5	1,5	0,6
Manufacturier	-0,3	2,4	2,9	0,4	1,5	2
Services	1,8	1,3	0	5,1	1,4	0,2
Industries ne produisant pas de NTIC	0,3	1,7	0,9	0,3	0,6	0,6
Manufacturier	3	3,6	2,9	0,2	1,3	2,4
Services	-0,4	0,8	-0,2	0,4	0,2	0,1
Autres	1	3	3	0,7	1,4	0,9

Source : Conference Board

Tout se paye. Cette insuffisance de croissance qui vient de la moindre diffusion du progrès, qui provient elle-même d'une moindre innovation, et qui s'explique – et se poursuit – par les protections de toutes sortes, qu'il s'agisse de produits ou d'emploi, tout ceci fait perdre entre 0,5 et 1 point de croissance. C'est bien ceci qui met en péril les systèmes budgétaires publics, puisqu'ils sont "réglés" pour une croissance supérieure, de l'ordre de 2 à 2,5 %, et ce qui pousse les populations, dont les jeunes, à s'interroger et, au mieux, à s'inquiéter.

Le prix de ces retards est double. D'un côté, la France et l'Europe ne font pas ce qu'elles pourraient faire. Elles gâchent leurs talents et leurs capacités, donc mettent en danger leur futur. D'un autre côté, cet écart de production est la manifestation des poids morts, freinages, corporations et autres lobbies qui pèsent et manifestent ainsi leur coût économique et social : 1 % de croissance perdu en France.

2.2 L'Europe et la France doivent mener une double action de croissance et de stabilisation

L'inventaire que nous venons de proposer est indispensable, mais il reste insuffisant. Car le handicap de croissance que l'on constate en Europe et en France, que l'on peut considérer aujourd'hui comme un gâchis, comme une spirale dangereuse demain, manifeste que le poids, sinon

2

Un retard dans les réformes structurelles

des conservateurs, au moins des inquiets et des dubitatifs, est plus puissant que celui de ceux qui veulent avancer. Il faut donc mettre en marche la machine des réformes et du changement, avec les coûts économiques, sociaux et politiques immédiats liés à cette démarche que ce choix implique. On ne peut plus seulement dire que nous sommes en retard, il faut prendre le risque d'avancer :on ne peut plus attendre. En même temps, il faut expliquer plus que jamais.

2.2.1 Une initiative, à améliorer, sur la croissance

Comme l'objectif est la croissance à moyen terme, il semble utile de mener, en parallèle, des actions de développement et de méthode. Ceci renvoie à la proposition faite le 9 juillet 2003 par la Commission, dite "Initiative en faveur de la croissance". Cette idée réunit un volet assez classique, celui du soutien à des réseaux transeuropéens de transport, et un autre, dans l'esprit de Lisbonne, pour soutenir de grands projets de recherche et de développement (R&D).

Cependant, pour le premier point, la proposition innove en ce qu'elle entend promouvoir la coordination entre Etats membres, faire plus intervenir des investisseurs privés, trouver des moyens de partager avec eux le risque de l'opération et enfin de financer le tout par l'intermédiaire de la BEI, c'est-à-dire en dehors des contraintes du Pacte. Le contenu de cette démarche est en outre très positif, en ce qu'il complète bien la politique conjoncturelle. Il allège ainsi son fardeau, participe au renforcement de l'intégration entre les divers pays et soutient, en vraie grandeur, des SEIG de réseaux de transport. Il y aura, de fait, intégration d'efforts privés et publics sur ces nouvelles aires. L'exemple sera net ; il pourra aider les opérateurs historiques, dans les divers pays, à faire leur mue.

Pour ce qui concerne la R&D, le souci consiste également à rattraper les retards, mais en mettant en place des structures plus modernes. D'un côté, il s'agit de créer des "réseaux de savoir" ou plutôt, pour reprendre les mots de la Commission, des "plates-formes technologiques européennes" (hydrogène, énergie photovoltaïque, nanotechnologies…). D'un autre côté, l'idée est d'encourager des partenariats financiers pour atteindre la masse critique en faisant converger les ressources de l'Union et des pays.

Implicitement, ce programme spécifique montre les limites des réglements, lois et directives, pour ce qui concerne les services publics, mais aussi les limites de ce qu'on nomme "la méthode ouverte de coordination" (MOC), qui est à la base de la démarche de Lisbonne. Pour les services publics, les crispations sont nombreuses et importantes. Pour la MOC, son approche est peut-être trop lente pour être suffisamment opérationnelle. Le point de départ de cette méthode réside dans la fixation d'objectifs communs, suivie d'une démarche d'apprentissage et de comparaison : c'est la *peer review*. Elle se poursuit avec l'émulation par les *benchmarks* et la diffusion des meilleures pratiques, un processus d'apprentissage permettant de mieux se comprendre et d'échanger. Le tout est théori-

2 Un retard dans les réformes structurelles

quement fondé, mais comparer et émuler n'est pas faire ni faire faire. En tout cas pas vite !

On voit également que l'initiative en faveur de la croissance n'est pas un *remake* de celle de décembre 1992, décidée à Edinburgh, ou du Plan Delors décidé à Essen en 1994. Bien du temps a passé depuis, avec le goût de l'intervention publique, et l'on constate que trois projets du Plan Delors seulement sur 14 ont été menés à bien : aéroport de Malpensa (Milan), pont Copenhague-Malmoe et ligne ferroviaire Dublin-Cork.

Actuellement, il s'agit de compléter l'Europe en liant plus intimement les réformes (notamment de structure) à la croissance (notamment immatérielle) car elles sont plus interdépendantes que jamais. Ce n'est donc pas un *New Deal*, non parce que l'Europe n'aurait pas les moyens budgétaires de ces ambitions, mais plutôt parce qu'elle n'a pas l'intention de laisser à la dette publique le soin de payer la facture. C'est donc autre chose qu'un *New Deal* puisque cette initiative montre comment il faut agir, en utilisant certes l'argent comme levier des changements mais plus encore les règles comme support des changements. Un new *New Deal* en quelque sorte !

La BEI pourra ainsi prêter de l'ordre de 50 milliards d'euros par an entre 2003 et 2010, remboursables sur 35 ans, et plus encore garantir des prêts, tandis que l'on compte que le réseau transeuropéen de transport a mobilisé seulement 15 à 20 milliards sur les 400 qu'il lui faut. Peut-être cette initiative ouvre-t-elle une voie intermédiaire entre une action budgétaire directe, coûteuse et peu pédagogique pour l'Europe, et des programmes de travail européens sans doute bien écrits, mais où l'incitation à faire est insuffisante.

Ainsi, l'initiative sur la croissance qui se dessine et qui est tant attendue, pour des raisons de faible conjoncture et de contrainte budgétaire, doit être la base d'une action structurelle plus profonde, d'une nouvelle approche. **L'initiative sur la croissance est le pilier d'investissement/règles de la croissance européenne, un pilier manquant.** Il faut lui donner des moyens certes, mais ne surtout pas la faire dévier de sa raison d'être : montrer l'importance des services économiques d'intérêt général européens, en associant public et privé ; montrer l'importance de l'Europe de la recherche, en créant des *hubs* du savoir. En bref, lier contenu et méthode.

2.2.2 Une stabilisation, à renforcer, au plan local

Comme l'objectif ne peut être la croissance sans la stabilisation, il faut mettre plus de moyens au service des politiques locales. Que celles-ci soient nationales ou régionales, voilà la vraie question. En effet, les divergences régionales sont actuellement plus fortes que les disparités nationales et ce processus va s'accroître encore avec l'élargissement.

En 1998, 46 des 211 régions européennes, selon le découpage d'Eurostat avaient un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. En 2000, ce

2

Un retard dans les réformes structurelles

nombre s'élevait à 48. Certains travaux testent les divergences entre régions européennes et trouvent que la corrélation entre régions et Union européenne est moins forte qu'entre régions et pays d'appartenance. Ils utilisent pour ce faire les taux de croissance de l'emploi, données plus homogènes en Europe que les taux de croissance de la production. Ainsi, les écarts types s'élèvent en moyenne à 1,74 % entre régions européennes et la moyenne de l'UE, contre 1,41 % entre pays membres et l'UE, et 1,36 % entre États américains et État fédéral. **Par conséquent, l'Union européenne connaît des hétérogénéités plus fortes entre ses régions qu'entre ses pays, et qu'entre les États-Unis et les États américains, ce qui justifie le développement d'un mécanisme de stabilisation au niveau régional.** Ces travaux motivent ainsi l'analyse de Gros et Belke (1998) qui proposent un fonds "fédéral" européen de stabilisation régionale, plutôt que le développement des stabilisateurs automatiques européens via un budget "fédéral".

Cependant, cette approche vient d'être entièrement prise à rebours par le rapport que vient de remettre André Sapir, au Président de la Commission, Romano Prodi (*An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, juillet 2003). Il propose en effet, devant le bouleversement qu'impliquent l'élargissement d'un côté et la situation économique et le retard de mise en œuvre des programmes de Lisbonne de l'autre, de mettre à plat l'organisation budgétaire de l'Union.

Pour lui, il s'agit de créer trois fonds. Le premier est dit de croissance, stimulant les projets les plus porteurs, dont la recherche et les infrastructures trans-frontières, ce qui heureusement n'est pas une surprise. Le deuxième est un fonds de convergence, pour aider les pays affectés par l'élargissement (constitution de structures : *institution building*, formation, infrastructures). Le troisième est un fonds de restructuration pour permettre les ajustements et soutenir les salariés les plus affectés par les changements en cours. Le rapport ajoute que les agriculteurs pourraient également bénéficier de ce dernier type de ressources.

L'idée du rapport Sapir est double : d'un côté revoir l'organisation du budget en passant des régions aux nations et réduire le budget agricole, d'un autre côté donner plus de pouvoir budgétaire à l'Europe, en liaison avec l'objectif de croissance. Ainsi, le budget agricole représente-t-il 46 % du budget de l'Union et répondrait essentiellement à une logique de redistribution : il s'agirait donc, selon les auteurs du rapport, de le laisser à la compétence des pays. Quant aux interventions régionales, elles seraient, à leur tour, "renationalisées" dans le cadre des politiques de cohésion sociale qui sont de la responsabilité de chaque pays. On comprend les oppositions que cette démarche peut impliquer, mais il faudra bien, un jour, si l'on met la croissance globale au cœur des objectifs de l'Europe, avec un souci de cohésion sociale et de qualité de vie, mettre l'accent sur les dépenses les plus efficaces et productives de richesses, en laissant aux arbitrages nationaux ce qui dépend effectivement d'eux.

Le problème de ce rapport est qu'il pro-

2

Un retard dans les réformes structurelles

pose une solution passant par les pays pour "résoudre" une contrainte de financement entre budget agricole et pays de l'Est. Si l'on est d'accord avec ces choix en faveur d'investissements porteurs de croissance, en revanche la proposition de nationaliser les budgets de redistribution est un recul et la présentation du choix est pour le moins biaisée. En effet, la Politique Agricole Commune n'a pas comme unique objectif de redistribuer, mais aussi et au moins à parité, d'assurer la qualité et la sécurité de l'alimentation des populations. Elle s'inscrit également dans le débat international de l'ouverture avec les pays émergents et les Etats-Unis où l'absence de naïveté est de rigueur. En même temps, faire jouer un effet de ricochet à partir d'une inacceptable fin de la politique régionale pour faire céder la contrainte du côté de la PAC constitue plus une manipulation que le résultat d'une analyse.

Il faut faire évoluer la PAC en mettant davantage en avant les notions de qualité et de sécurité alimentaire. Il faut en même temps combiner les investissements et les lieux porteurs de nouvelle cohérence, de nouveau dynamisme, ces nouveaux lieux de communication, ces nouveaux pôles technologiques, dans ces régions nouvellement reliées. De ce point de vue, l'abandon de la politique régionale est une erreur. On peut certes regretter que le fonctionnement du Comité des régions ne soit pas plus soutenu ou ses effets plus visibles. Mais il reste que les régions les plus présentes dans ce Comité sont celles qui développent le plus d'*entrepreneurship*, tissent les réseaux horizontaux les plus efficaces et participent ainsi, à partir d'une base nationale, à la constitution de zones proprement européennes. Pour preuve, la région Rhône-Alpes et celle du Piémont viennent de signer une convention bilatérale. C'est là une dynamique européenne à ne surtout pas abandonner, surtout pas sous le prétexte que les effets des aides régionales sont encore peu visibles ou que l'élargissement à l'Est pourrait coûter plus cher que prévu.

Dans le même temps, et le rapport ne le dit pas, il faut gérer la concurrence fiscale entre les pays. Sa source est assez claire : les petits pays qui bénéficient désormais de taux d'intérêt bas, de salaires plus faibles, des aides de rattrapage ainsi que des investissements de délocalisation vont très bien et souhaitent aller mieux encore. Pour autant, il ne faudrait pas que le désir de rattraper le temps perdu se fasse au détriment des autres, mine leur base fiscale, et enclenche alors les foudres du Pacte de Stabilité et de Croissance.

De ce fait, il faut poursuivre la coopération fiscale avec des "taux fourchettes" pour les ménages et pour les entreprises. Il faut également homogénéiser la fiscalité de l'épargne et continuer l'échange d'informations et/ou développer la retenue à la source. Plus profondément, il faut développer la fiscalité sur une base européenne des groupes, puis étendre la mesure aux 7000 sociétés européennes cotées qui pourront opter pour le statut de société européenne. Il serait même bienvenu d'agir au plus tôt en ce sens.

Il est évident que cette logique, qui va empêcher le "dumping fiscal" mais modérer quand même la progression des

2

Un retard dans les réformes structurelles

ressources fiscales venant des entreprises implique que les Etats, partout, se modernisent. Mais, au moins, ils le feront pour assurer la croissance et l'emploi, pour financer l'économie du savoir et non parce qu'ils seraient pris dans une dynamique sans fin où un "petit pays" leur prendrait de la ressource fiscale dans un jeu au début non coopératif et à la fin dramatique pour tous. La réforme de l'Etat n'obéit pas à une manie anti-fonctionnaire, mais à l'idée que l'on doit redéfinir les fonctions et les moyens de l'Etat moderne dans le contexte européen, revoir leur affectation et utiliser aussi quelques ordinateurs ! **La France, dans ce contexte, doit se mettre à l'œuvre.**

Enfin, la contrainte de la taille relative du budget européen doit être revue à la hausse. Si l'on veut effectivement que l'Europe investisse davantage dans la recherche technologique, dans les nouvelles technologies, il faut lui donner la taille critique pour le faire. Encore une fois, nous revenons vers les autres piliers de la construction européenne, la recherche et l'intelligence d'une part, et de l'autre les nouvelles régions, plus grandes et interdépendantes que celles d'aujourd'hui. Dans ce contexte, la France a tout intérêt à voir émerger une Europe plus présente et puissante, plus innovante et donc plus coordonnée, par grands projets et par grands espaces. **Il faut que les règles abusivement interprétées pour ne pas mener les réformes par exemple une lecture extrême du Pacte de Stabilité, ou bien les fausses contraintes utilisées pour "antagoniser" les membres de l'Union cessent.**

Il faut que la France continue ses réformes, privées et publiques, dans et par l'Europe. En réalité, on mesure ce que cette dynamique de l'Europe comporte d'enjeux et de tensions, légitimes, en tout cas explicables, mais aussi de craintes, de peurs et de désinformations, qui le sont évidemment moins. L'Europe se fatigue à dire ce qu'elle entend vraiment faire, comme si ce qu'elle voulait – et devait faire – ne suffisait pas ! Certains, en France, ne cessent de faire de mauvais procès à l'Europe, ce qui n'aide pas, à l'extérieur et à l'intérieur. Et symétriquement. Quel dommage ! Quel gâchis !

Mais ceci ne durera pas, parce que l'Europe est la solution de chacun, au-delà des interrogations, des rancoeurs et des peurs. La preuve en est, partout, les efforts qui sont faits, pour s'ajuster, pour être plus et mieux français et européens, allemands et européens, italiens et européens…

Conclusion

Pour soutenir la croissance en France dans le cadre de l'Europe, pour faire de l'Europe le relais essentiel de cet effort, il faut s'armer de patience et de courage ! L'Europe avance lentement, avec la France ; la France avance lentement, avec l'Europe.

L'Europe avance. Ses piliers (politique conjoncturelle, politique structurelle) se forment peu à peu. Son extension géographique pose des difficultés, au moment où demeurent nombre de problèmes. Qui le nie ? Certes, on aurait pu attendre ici, agir différemment là, plus vite ailleurs. La Rochefoucauld disait déjà que le conseil était la plus petite pièce de monnaie en circulation. Mais l'Europe se fait par compromis, obstacles contournés, travaux de conviction et d'usure, parce qu'elle se fait entre démocraties, avec et devant les peuples. Elle se fait donc par des méthodes qui deviennent plus claires et plus efficaces, étant mieux comprises, par des règles qui s'instaurent et se renforcent, en réussissant. La pression des pairs devient une réalité, les grandes règles de fonctionnement et d'équilibre de la gestion des Etats sont désormais connues : ce sont les fameux critères. L'idée que, pour avancer, il faut expérimenter et comparer (Méthode Ouverte de Coordination) prend de l'importance, même si elle manque de moyens et plus encore de capacités de pression.

Car l'Europe n'est pas née toute faite, par parthénogenèse. Sa construction est même singulièrement complexe. Elle ne veut pas copier un modèle, par exemple américain, même s'il influe sur elle, car elle ne peut oublier ce qu'elle est, d'où elle vient, avec une histoire qui, comme disait Valéry, " donne des exemples de tout ". Elle regarde ce qui se fait et se passe ailleurs.

Mais ceci trouve ses limites car l'Europe va devoir s'inventer à un rythme plus soutenu, s'affirmer plus nettement. Si le prix de la main d'œuvre est élevé dans un monde plus ouvert, il faut plus investir dans l'intelligence. Si la qualité et la réactivité des systèmes publics sont essentielles, il faut les revoir pour les optimiser. Si la nouvelle compétitivité passe par des régions redessinées et par des articulations revues entre public et privé pour des services publics plus efficaces, alors redessinons et revoyons !

Dans ce contexte, la France ne peut que continuer sur la voie des réformes. Elle ne peut que changer et apporter sa pierre au modèle européen. Ce faisant elle change elle-même, dans un environnement qui bouge et largement en symbiose. Ceci réduit les risques et les oppositions, car personne n'ira à contre courant de ses choix les plus déterminants, ni ne profitera significativement de ses difficultés. Le " dumping fiscal ", le " dumping social ", la société au rabais ne sont en effet pas les choix de la France, ni nulle part ceux de l'Europe. La France évolue et change donc dans le meilleur environnement qui soit : il regarde et ne pardonne pas, mais il est de même nature. Encore faut-il que la France change, et qu'elle soit consciente du fait qu'il s'agit là du meilleur environnement possible pour le faire ! Pas de naïveté ni

d'angélisme certes, moins encore d'inaction. Car c'est bien le fait de bouger, de changer, qui montre l'inanité des craintes et qui fait réduire les risques. L'Europe faible vient d'une vision réduite de l'Europe, une vision qui affaiblit tous ses membres. C'est au contraire une Europe ambitieuse et exigeante qui profite à tous.

Un espace qui développe la liberté de chacun et libère ses capacités de création, qui soutient des activités de moyenne et haute valeur ajoutée dans un univers respectueux de la personne et de l'environnement, voilà ce que veut la France et ce que veut l'Europe. Sans excès, foucades ni saccades, sans complaisance, toujours avec méthode et ténacité.

Pour ces vieux Européens qu'étaient les Romains, c'était au milieu que se tenait la vertu. D'accord, mais à condition de ne pas être modérément modéré.

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 février 1992, **la Fondation Robert Schuman** a pour mission de :

- promouvoir l'idéal européen ;
- soutenir tous ceux qui œuvrent pour la démocratie en Europe et dans le monde ;
- contribuer, par tous les moyens, au débat européen et à l'évolution de l'Union ;
- établir des liens et des coopérations avec toutes les institutions qui poursuivent les mêmes buts ;
- favoriser l'étude de la pensée européenne par l'attribution de bourses, le développement de programmes de recherche et le soutien aux publications qui concernent la construction européenne, son passé et son avenir.

Elle est présidée par Monsieur Jean-Dominique Giuliani.

29, bd Raspail - 75007 Paris
Tél. : 33 1 53 63 83 00
Fax : 33 1 53 63 83 01
www.robert-schuman.org

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
p.joannin@robert-schuman.org

Achevé d'imprimer en septembre 2003