

## **FORUM 2005 DE L'OCDE**

### **Sécurité, stabilité, développement : LES MOTEURS DE L'AVENIR**

#### **Économie européenne : quel chemin vers Lisbonne ?**

Jean-Philippe Cotis – Économiste en chef, OCDE

Depuis ses premiers pas, l'intégration européenne n'a pas progressé sur un mode linéaire. Elle a été ponctuée de crises, d'avancées rapides et de périodes de ralentissement. Nous avons connu, par exemple, une période d'avancée rapide au cours de la seconde moitié des années 90, avec la mise en place de l'Union Monétaire, qui a suscité élan et enthousiasme.

On se souvient de cette belle confiance en soi qui caractérisait les déclarations de la BCE et de la Commission Européenne au tout début de l'année 2001, face au ralentissement américain. Il y était dit, avec beaucoup de superbe, que l'Europe était une zone autonome, susceptible de traverser les turbulences mondiales presque sans encombre.

Peu de temps avant, on affirmait sans sourciller, à Lisbonne, que dès 2010 l'Europe allait supplanter l'Amérique dans le domaine des NTIC. C'était aussi à Lisbonne qu'était lancé le fameux slogan du 3% de croissance par an.

Quatre ans plus tard, l'excès de confiance a cédé la place au découragement et au désarroi. Ce désenchantement se nourrit, il est vrai, de difficultés bien réelles. Avec le recul, il apparaît ainsi que l'Europe Continentale s'est installée sur une trajectoire de déclin économique par rapport au monde anglophone. Elle perd continûment du terrain en termes de PIB par tête et en l'état des politiques économiques actuelles, ce déclin semble appelé à s'accélérer.

L'Europe prend du retard en matière de progrès technique et souffre d'un très faible taux d'utilisation du travail. Le taux d'emploi des plus de 50 ans y apparaît particulièrement faible, dans un contexte où les pouvoirs publics ont dépensé des sommes considérables pour convaincre des salariés dans la force de l'âge de ne plus travailler. Avec succès.

Sur le terrain, plus immédiat, de la stabilisation conjoncturelle, la désillusion est elle aussi très forte. Loin d'être immunisée, l'Europe Continentale a accompagné l'économie américaine à la baisse et peine depuis à se redresser, alors qu'en 2004 l'économie mondiale a connu une croissance record.

Si l'on compare la manière dont l'Europe Continentale a réagi au ralentissement américain avec la réaction qui a été celle des autres pays anglophones, on observe un contraste frappant. Des pays comme l'Australie, le Canada, le Royaume-Uni, l'Irlande mais aussi les pays nordiques, ont traversé le ralentissement mondial sans encombre. Comme les Européens, ils ont certes souffert à l'exportation et dans le secteur de l'investissement. Mais bien mieux que l'Europe Continentale, ils ont su préserver la

demande des ménages. Ils l'ont fait sans pour autant que leur politique monétaire soit plus accommodante qu'en Europe. Et leurs politiques budgétaires n'ont pas été beaucoup plus expansionnistes.

Si le manque de résilience des Européens ne s'explique pas par des considérations de politique macroéconomiques, c'est donc qu'il trouve son origine dans des difficultés structurelles. Celles-là même qui expliquent sans doute aussi la faible croissance européenne de long terme. Ces faiblesses sont diverses : faiblesse des canaux de transmission de la politique monétaire, mauvais fonctionnement du marché du travail, insuffisante intégration des marchés de biens et services. Il est en tout cas frappant de constater que, parmi les grands pays industriels, ceux qui ont la plus faible croissance de long terme sont aussi ceux qui « dévissent » le plus en cas de difficultés conjoncturelles.

En clair, les Européens ont découvert au cours de ces cinq dernières années que leur potentiel de croissance à long terme était faible, tout comme leur résilience, leur robustesse, face à des accidents conjoncturels. Ils abordent la période à venir avec des marges de manœuvres très amoindries, si d'aventure de nouvelles perturbations devaient apparaître dans le domaine du pétrole ou des changes.

Des inquiétudes sont en train de poindre, enfin, quant au bon fonctionnement de l'Union Monétaire. Dans un monde idéal, les économies de l'Union Monétaire devrait avoir des comportements suffisamment proches pour que le taux d'intérêt décidé à Francfort soit acceptable pour tous.

Ce que l'on a observé au cours des années récentes, c'est plutôt une hétérogénéité des situations conjoncturelles au sein de l'Union. Il en a été ainsi dans les réactions face aux chocs externes. En cas de turbulences, l'Allemagne et l'Italie apparaissent particulièrement friables, comme l'a confirmé leur accès de faiblesse du quatrième trimestre 2004. De manière plus générale, alors que l'Espagne continue à bénéficier d'un bon climat conjoncturel et d'une activité soutenue, l'Allemagne peine à réparer sa panne de demande intérieure et l'Italie à endiguer la fonte de ses exportations.

La déception est désormais telle que de nombreux européens sont tentés de « jeter le bébé avec l'eau du bain ». Au cas d'espèce, le bébé c'est le monde extérieur : la construction européenne et la globalisation. L'actualité immédiate en France et dans le reste de l'Europe fournit de nombreux exemples de cette tentation du repli. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'insister sur ce point.

Je voudrais maintenant mettre l'accent sur le rôle que la gouvernance européenne pourrait jouer pour répondre à ce sentiment de désillusion. Nous avons besoin, dans ce domaine, d'un autre code de conduite. Il faut tout faire à l'avenir pour réduire le chiasme entre, d'un côté, objectifs grandioses et irréalistes et de l'autre, politiques de réformes timides voire clandestines, car non ouvertement assumées au niveau national.

**Premier élément du code de conduite** : éviter les promesses grandioses : fallait-il promettre une parfaite résilience de la zone euro, il y a cinq ans, alors que l'Union Monétaire en était à ces balbutiements ? Et prendre le risque d'une déception telle qu'elle risque de reléguer au second plan ce remarquable succès de la politique monétaire qu'est la stabilité des prix, y compris en période de chocs pétroliers. Sans cette stabilité des prix, assise sur la crédibilité de la Banque Centrale, nous connaîtrions aujourd'hui des difficultés bien plus grandes.

Fallait-il promettre à Lisbonne une croissance de 3% en 2010, alors même que le vieillissement démographique rendait cet objectif hautement improbable ? Au risque de décrédibiliser l'ensemble de la démarche. Car par ailleurs la démarche est bonne. Elle vise à remédier à un déséquilibre important dans l'avancée des réformes qui fait coïncider des progrès notables à Bruxelles, dans le domaine, par exemple de l'intégration des marchés européens des biens et services et une certaine lenteur dans les réformes relevant du domaine national : santé, retraites, marchés du travail ; domaine national où se joue pour l'essentiel la bataille pour le retour au plein emploi.

**Deuxième grand principe** : assumer la réforme au niveau national. La division des tâches consistant à laisser pour l'essentiel à Bruxelles l'initiative et la responsabilité politique des réformes montre aujourd'hui ses limites et ses effets pervers.

Bruxelles ne peut pas tout réformer d'en haut et ne peut en rien remplacer les autorités nationales dans la pédagogie de la réforme et son appropriation par le corps social.

Comment dès lors renouveler la stratégie de Lisbonne ?

- Mettre en sourdine les formules rhétoriques un peu creuses, telles que : « surpasser très prochainement l'Amérique » ou « les 3% de croissance garantis » ;
- Retenir, en revanche, des objectifs plus réalistes et qui traduisent un véritable sentiment d'urgence : « endiguer le déclin européen et réduire ensuite l'écart avec les meilleurs » ; « faire en sorte que le vieillissement ne se traduise pas par un nouveau ralentissement du pouvoir d'achat ».
- S'engager plus nettement sur des objectifs pan-européens. Par exemple dans le domaine des services où beaucoup reste à faire. Il faut bien sûr veiller à l'acceptation sociale et politique de l'ouverture des marchés de services. Mais il faut aussi en maintenir fermement le principe.
- Ne pas donner l'impression que Bruxelles va piloter les réformes dans les domaines subsidiaires tels que les marchés du travail et des retraites. Au contraire, rappeler que les États ont ici une responsabilité première et user plus librement d'une fonction de magistère européen, pour souligner les insuffisances.

- Trouver un meilleur équilibre entre réformes qui stimulent l'offre et celles qui stimulent la demande. L'essentiel des réformes qui sont évoquées dans les débats autour de Lisbonne visent à stimuler l'offre de production.

Cette polarisation sur l'offre suscite des inquiétudes du côté des salariés et des milieux syndicaux. Dans un contexte où la demande reste très molle, une stimulation de l'offre ne risque-t-elle pas d'accroître le chômage keynésien et d'exercer plus généralement une influence déflationniste ?

Il faut entendre ces inquiétudes et mettre en œuvre des réformes de structure qui contribuent aussi à l'avenir à soutenir la demande. Il y a ainsi un très grand chantier à conduire dans le domaine des marchés financiers, du côté en particulier des crédits aux ménages et notamment des marchés hypothécaires. Il s'agit de faire en sorte que lorsque la conjoncture s'affaiblit et que beaucoup dépend de la bonne tenue de la demande des ménages, les baisses de taux d'intérêt se transmettent pleinement et sous diverses formes aux intéressés.

Certaines réformes qui stimulent l'offre peuvent également susciter des effets de demande à court terme à travers des hausses de salaires. C'est le cas notamment des réformes entraînant des gains de productivité.

Pour conclure, je voudrais redire que la stratégie de Lisbonne est essentielle pour retrouver une croissance soutenue à long terme et pour faire de l'Union Monétaire une « véritable zone monétaire optimale » avec de bonnes propriétés en matière de stabilité conjoncturelle.

Mais le pari n'est pas gagné. Pour le réussir il faut plus de clarté dans le partage des tâches, davantage de réalisme dans les objectifs et une participation pleine et entière des États Membres qui ont trop tendance à s'abriter derrière Bruxelles pour éluder certains coûts politiques.