

Au-delà

Comment concilier

Michael Depler

Mais en dehors de ces problèmes structurels, le court terme est lui aussi préoccupant. Avec une zone euro qui ne fait encore qu'émerger d'un ralentissement prolongé et qui semble tributaire des exportations pour assurer sa croissance, la vive appréciation de l'euro vis-à-vis du dollar américain et un déficit courant américain qui s'établit à 5 % du PIB, les perspectives de l'économie mondiale et de l'économie européenne dépendent dans une large mesure de la capacité de l'Europe d'accélérer sa croissance d'origine interne. De plus, il semble que la politique budgétaire et monétaire de la zone euro soit trop axée sur la préservation de la stabilité à moyen terme et insuffisamment sur la stimulation de la demande à court terme. Devant la persistance des préoccupations quant aux conséquences du vieillissement

de la population pour la croissance et la viabilité budgétaire à long terme, les pressions de l'immigration et les critiques internationales du niveau élevé de protection dans l'agriculture, il est clair que l'élargissement se produit à un moment où l'intégration suscite des doutes et des craintes considérables.

Pour relativiser ces questions, il est utile de prendre du recul et de survoler l'histoire économique de l'Europe après la seconde guerre mondiale. Je vais chercher à donner un cadre de référence pour comprendre la question principale : le modèle social et économique de l'UE peut-il générer une croissance robuste — et si oui, comment —, ou faut-il l'adapter? À terme, il semble que les perspectives ne soient ni aussi sombres que d'aucuns le pensent parfois, ni aussi prometteuses que le choix des politiques européennes le laisse peut-être entendre.

Les doubles impulsions de l'Europe

Bien que de nombreux facteurs aient joué un rôle, l'histoire de l'après-guerre rend compte de deux impulsions globales, fluctuantes et parfois contraires : l'une vers la solidarité et l'équité sociales, et l'autre vers la discipline financière et l'efficacité économique. Les origines de ces préférences sont bien enracinées dans l'histoire. La dimension de solidarité découle d'une volonté largement partagée de paix et de cohésion sociales, qui



LE 1^{ER} MAI, dix pays sont devenus membres de l'Union européenne (UE) lors du plus vaste élargissement de la communauté depuis sa création. Quinze ans seulement après la chute du mur de Berlin, huit pays d'Europe centrale et orientale ont rejoint l'UE, en même temps que Chypre et Malte; résultat : le nombre des pays membres de l'UE a augmenté de deux tiers, sa superficie d'un quart et sa population d'un cinquième (à plus de 450 millions). Cette étape la plus récente de l'intégration européenne devrait contribuer à cimenter la paix et à promouvoir la prospérité sur tout le continent. Mais l'occasion est assombrie par des craintes considérables, en Europe et ailleurs, quant à la capacité de l'UE de s'adapter à l'évolution économique.

Au niveau économique, la principale préoccupation est la faiblesse de la croissance en Europe — et notamment dans les douze pays à l'épicentre de l'intégration européenne qui utilisent l'euro comme monnaie commune — par rapport au reste du monde et en particulier aux États-Unis. Les problèmes sous-jacents sont la tendance au fléchissement à long terme de la croissance de la productivité et de l'utilisation de la main-d'œuvre et — à terme — la diminution du nombre d'actifs due au vieillissement de la population.

★1945 Fin de la seconde guerre mondiale; les Alliés occupent Berlin.

★1947 Le rideau de fer de la guerre froide sépare l'Europe orientale de l'Europe occidentale.

★1950 Robert Schuman, Ministre des affaires étrangères de la France, propose d'intégrer les industries du charbon et de l'acier de l'Europe occidentale.

de l'intégration

préférences sociales et croissance robuste?

trouve son origine dans les politiques de protection sociale héritées de la fin du XIX^e siècle, les bouleversements politiques et sociaux de la première moitié du XX^e siècle qui ont abouti à la seconde guerre mondiale et l'homogénéité relative des populations européennes. La dimension de discipline — c'est peut-être étonnant — semble avoir une origine similaire. Le cas le plus cité est celui de l'Allemagne, où la volonté profonde de stabilité économique remonte à l'hyperinflation dévastatrice du début des années 20. Ces doubles impulsions ont poussé beaucoup de pays à mettre en place des systèmes d'assurance sociale par répartition de plus en plus généreux, qui prennent en charge les dépenses sociales dans un cadre discipliné et autofinancé. Au fil du temps, les traditions corporatistes de l'Europe continentale, complétées par diverses formes de «partenariat social», ont cimenté cette structure, pour le meilleur ou pour le pire, à tous les échelons de la société.

Ces préférences restent d'actualité. Fondamentalement, l'Europe continentale est fidèle au principe d'un État-providence discipliné sur le plan financier. Réaliser une croissance robuste fait partie des objectifs de chacun, comme en témoigne l'appel lancé au sommet de l'UE à Lisbonne en mars 2000 à faire de l'Europe «l'économie la plus dynamique et la plus compétitive du monde». Mais c'est là aussi que les différences apparaissent. En deux mots, le meilleur moyen de réaliser la croissance est-il la discipline (et des stratégies davantage axées sur l'offre qui exigeraient d'adapter le modèle social) ou la solidarité (et des stratégies qui exigeraient peut-être, sinon un relâchement de la discipline financière, un accroissement des dépenses)? Si les différences sont fondamentales, chaque camp prend soin de ne pas mettre en doute, du moins pas trop bruyamment, la valeur principale de l'autre — l'État-providence ou la discipline financière. La raison en est simple : une combinaison de ces deux valeurs constitue la préférence de l'électorat depuis des décennies et le reste aujourd'hui. Le ton général de la politique économique consiste donc à exiger l'une et l'autre, comme le fait la Déclaration de Lisbonne.

Dynamique d'intégration

Solidarité et discipline ont été les moteurs de l'intégration européenne pendant toute la période de l'après-guerre, la solidarité

servant de tremplin. Après deux guerres mondiales aux conséquences désastreuses, la solidarité a fourni l'élan nécessaire pour éliminer les barrières et accroître le niveau de vie grâce à une convergence des revenus par habitant — c'est ce qu'on appelle la convergence réelle. Les débuts de l'UE remontent à la Communauté européenne du charbon et de l'acier, créée en 1952, qui a abouti à deux autres étapes importantes de la convergence réelle : le Traité de Rome (1957), qui a établi la Communauté économique européenne (une union douanière ayant en commun un tarif extérieur et une politique agricole) et l'Acte unique européen (1986), par lequel tous les pays membres se sont engagés à mettre en place un marché unique des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre.

À terme, cette impulsion vers l'intégration européenne est allée de pair avec une discipline plus stricte, comme en témoigne peut-être le plus clairement l'évolution institutionnelle visant à assurer la stabilité des prix et de la situation financière dans l'ensemble de l'union — ce qu'on appelle la convergence nominale. Dans un premier temps, cette discipline a été assurée par le système de change de Bretton Woods. Mais l'effondrement de ce dernier au début des années 70 a nécessité la recherche d'un nouveau point d'ancrage nominal, qui a abouti, à la fin des années 70, au Système monétaire européen (SME). Le mécanisme de change du SME limitait les fluctuations des taux de change, l'Allemagne servant d'ancrage nominal incontesté. Cependant, la persistance de divergences nominales et les pressions qui en découlaient sur les taux de change au sein du mécanisme ont fait apparaître la nécessité d'une plus grande convergence des politiques macroéconomiques. Le point critique a été atteint en 1992, lorsque la libéralisation des mouvements de capitaux et l'unification allemande ont provoqué une crise au sein du mécanisme de change européen, qui a accéléré la ratification du Traité de Maastricht et de la feuille de route pour l'Union économique et monétaire (UEM). En plus des critères relatifs aux taux de change, les pays membres potentiels allaient être tenus de respecter d'autres critères de convergence nominale, en particulier pour l'inflation, le déficit budgétaire et la dette publique. Par la suite, les dispositions budgétaires du traité allaient constituer le Pacte de stabilité et de croissance. Début 1999, onze pays membres de l'UEM ont fixé irrévocablement

1952 La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est établie. Six pays en sont membres : Allemagne de l'Ouest, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

1957 Les six pays membres de la CECA signent les Traités de Rome, qui portent création de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) et de la Communauté économique européenne (CEE).

1967 Fusion de la CECA, de la CEEA et de la CEE. Création d'une commission unique et d'un conseil des ministres unique.

leurs taux de change et ont adopté l'euro comme monnaie unique; quant à la nouvelle Banque centrale européenne (BCE), elle fut chargée de conduire une politique monétaire unique pour la zone euro. (Voir *L'abc de l'économie*, page 14.)

La dynamique d'intégration économique est allée de pair avec un élargissement similaire de son champ d'application à mesure que l'UE s'étendait à pas de géant — un processus qui devrait se poursuivre même après les récentes arrivées (voir carte page 8). La Communauté européenne du charbon et de l'acier comptait six pays membres au cœur de l'Europe (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas). Les vagues successives d'élargissement en 1973 (Danemark, Irlande et Royaume-Uni), 1981 (Grèce), 1986 (Espagne et Portugal) et 1995 (Autriche, Finlande et Suède) ont porté le nombre de pays membres à 15 lorsque le projet d'UEM est devenu opérationnel. Avec l'expansion du 1^{er} mai dernier, la famille européenne inclut 25 pays très divers d'un point de vue économique et culturel — une diversité qui ne fera qu'augmenter. La Bulgarie et la Roumanie sont bien avancées dans leurs négociations et devraient devenir membres dans les prochaines années. On attend aussi une décision sur le calendrier des négociations de la Turquie. Les pays des Balkans occidentaux sont les candidats suivants; la Commission a déjà donné le feu vert à la candidature de la Croatie. Dans une démarche qui va au-delà de l'intégration, la politique européenne de voisinage concerne 14 pays à l'est et au sud de l'UE, et vise à développer un «réseau d'amis» avec lequel l'UE souhaite entretenir des relations pacifiques et coopératives sur la base de valeurs communes. L'Islande, la Norvège et la Suisse restent en dehors de l'UE.

L'intégration est une source majeure de croissance en Europe. Elle a contribué à la rapide convergence réelle de l'Europe avec les États-Unis pendant une bonne partie de l'après-guerre, et nombre d'observateurs ont attribué l'accélération du commerce et de la croissance dans la région à la création du marché commun. Il semble que la mise en place de l'UEM ait eu aussi un effet positif sur le commerce dans la zone euro. Par ailleurs, même si on craignait initialement le contraire, les échanges avec les pays hors UE ont augmenté aussi. Dans la même optique, la promotion de la convergence nominale — en particulier grâce aux critères de Maastricht et à la mise en place de l'UEM — a provoqué un retour à la discipline budgétaire et monétaire, une convergence de l'inflation vers de très faibles taux à un chiffre dans toute l'Europe et, pendant un certain temps, une vague de réformes dans la plupart des futurs pays membres. Dans les années 90, l'UE était devenue à juste titre, dans toute l'Europe de l'Est, un modèle pour des politiques macroéconomiques saines et des aspirations à un revenu réel plus élevé, ainsi que pour la démocratie, la solidarité et les droits de l'homme : devenir membre du club est devenu la priorité des gouvernements et aussi une priorité qui a permis à ceux-ci de rallier l'appui de la population nécessaire pour relever les défis de la transition.

Croissance au ralenti

Si l'intégration a stimulé la croissance, essentiellement en provoquant des changements au niveau national, ses effets positifs ont été supplantés progressivement par les effets moins bénéfiques des rigidités intérieures.

Ce n'est pas ainsi que cela a commencé. Pendant les premières années, le modèle européen a été efficace sur tous les points : cohésion sociale, discipline financière et croissance rapide. La convergence réelle vers les niveaux américains a semblé aisée pendant les trente premières années de l'après-guerre, avec une montée en spirale des revenus, de l'emploi, de l'investissement, de la consommation et de la richesse dans un cercle vertueux. La convergence a été facilitée, en partie, par la discipline imposée de l'extérieur par le système de Bretton Woods et l'évolution relativement favorable des prix et de la situation financière qui en a découlé.

Cependant, les trente années suivantes allaient s'avérer difficiles. La combinaison de deux grands chocs pétroliers, d'un système de protection sociale de plus en plus généreux et d'anticipations de revenus peu réalistes suscitées pendant la période de rattrapage rapide ainsi que l'indiscipline financière liée à l'effondrement du système de Bretton Woods ont entraîné une forte instabilité et de gros déséquilibres macroéconomiques. Les politiques keynésiennes volontaristes de stabilisation ont été inefficaces dans les années 70 et elles ont été mises en doute, notamment en Allemagne. Finalement, le système a repris le paradigme. Il a protégé l'emploi et le revenu réel de ceux qui avaient déjà un emploi, mais il a aussi réaffirmé la discipline financière en faisant de plus en plus du mark allemand son point d'ancrage. Il en a résulté une forte augmentation de l'imposition du travail qui a fini par saper l'emploi, mais qui a stimulé l'investissement. Cela a renforcé la productivité du travail et a préservé la compétitivité de ceux qui avaient un emploi.

Avec la montée du chômage, le système a continué de s'ajuster. La modération salariale ainsi que les mesures de réduction du coût de la main-d'œuvre et d'assouplissement du marché du travail, en particulier pour les nouveaux arrivants, ont entraîné une forte progression de l'emploi à compter du milieu des années 90. Enfin, le Traité de Maastricht, l'UEM, la BCE et le Pacte de stabilité et de croissance ont remplacé le mark allemand comme source de discipline financière.

Globalement, cependant, les résultats de l'Europe sont restés peu enviables. Son revenu par habitant a stagné à environ 75 % du revenu américain jusqu'au milieu des années 90, les rapides augmentations de la productivité du travail étant compensées par la faiblesse de l'emploi. Pendant la seconde moitié des années 90, la croissance de la productivité a ralenti en Europe et s'est accélérée aux États-Unis, et le revenu par habitant en Europe est tombé à deux tiers environ du revenu américain (graphique 1). Les sentiments négatifs induits par ces résultats ternes de la zone euro ont été aggravés par des écarts encore

 **1973** Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni deviennent membres de la CEE.

 **1979** Premières élections directes au Parlement européen.

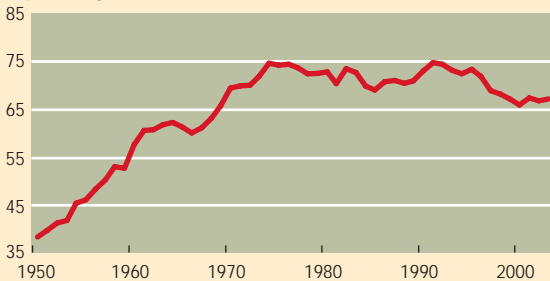
 **1981** La Grèce devient membre de la CEE.

Graphique 1

Une croissance en perte de vitesse

Le revenu par habitant dans la zone euro a marqué le pas au milieu des années 70, où il représentait 75 % de celui des États-Unis, et il a reculé depuis le milieu des années 90.

(PIB par habitant de la zone euro, sur la base de la parité de pouvoir d'achat; en pourcentage de celui des États-Unis)



Sources : base de données AMECO de la Commission européenne; base de données analytiques de l'OCDE; calculs des services du FMI.

plus nets, et mieux connus, de croissance du PIB dus aux différences de croissance démographique.

Trop de stabilité et de discipline?

Le ralentissement de la croissance est souvent attribué en grande partie au «penchant pour la stabilité» de l'UE (ou de la zone euro), c'est-à-dire sa réticence à engager des politiques contracycliques de gestion de la demande qui auraient pour effet de stimuler la demande (par une baisse des taux d'intérêt et un accroissement du déficit budgétaire) lorsque la croissance est faible et de freiner la demande (par un relèvement des taux d'intérêt et une réduction du déficit ou par un excédent budgétaire) lorsque la croissance est forte. Comme indiqué plus haut, les cadres de politique macroéconomique européens sont en effet largement inspirés par la tendance à la discipline, c'est-à-dire la volonté de contenir ce qui est considéré comme la somme des risques monétaires et budgétaires — en fin de compte nuisible à la croissance — inhérents à des processus politiques et sociaux sans restrictions. Depuis les années 70, en particulier, la priorité était d'établir et de préserver la stabilité à moyen terme, et non de gérer la demande globale à court terme par des politiques contracycliques. C'est ce qui ressort clairement de la mission assignée par le Traité de Maastricht à la BCE, dont «l'objectif principal ... sera de maintenir la stabilité des prix», ainsi que des dispositions du Traité visant à assurer la bonne santé des finances publiques : «les États membres doivent éviter des déficits publics excessifs». Le respect de cette obligation est évalué par rapport à une valeur de référence fixée à 3 % du PIB pour le déficit budgétaire et à 60 % pour le ratio dette/PIB.

L'accent ainsi mis sur la stabilité tend à conduire à une interprétation erronée des politiques macroéconomiques. Les critiques à l'encontre des institutions européennes, auxquelles il est reproché de ne pas tenir suffisamment compte de l'évolution cyclique, sont entrées dans des oreilles de sourds, ce qui amène les observateurs à penser qu'elles sont encore plus justifiées. Et le fait que les politiques ont été, dans la pratique, assez sensibles au cycle économique est oublié. Ce fossé entre rhétorique et réalité est une critique adressée à la BCE et au PSC.

À cet égard, la BCE se voit reprocher de ne pas tenir suffisamment compte des conditions cycliques dans la détermination des taux d'intérêt, et elle répond que c'est là mal interpréter sa mission. Son mantra a toujours été, est et sera toujours la stabilité des prix. Dans la pratique, toutefois, elle s'est en général comportée comme un adepte du ciblage de l'inflation, soucieuse des répercussions de la croissance sur celle-ci. Ce fait est négligé en partie parce que la rhétorique donne à penser, à tort, que la BCE est confrontée au même type d'économie que la Réserve fédérale. En réalité, au moins en partie par suite du volet social du modèle européen, la BCE a fait face à des écarts de production (et à une volatilité de l'emploi) bien plus faibles et à une inflation beaucoup plus persistante que la Réserve fédérale. La rhétorique a eu tendance à masquer le fait que les divergences de politiques tiennent surtout à ces différences.

La même dualité rhétorique-réalité s'applique au PSC. Ses opposants lui reprochent d'être un instrument de politique contracyclique déficient. Cela n'est guère surprenant puisqu'il vise clairement, par sa nature juridique même, à fixer des limites, et non à définir des politiques contracycliques à l'intérieur de ces limites. Le fait que celles-ci sont exprimées en termes de soldes budgétaires effectifs (et non corrigés des variations cycliques) donne davantage de poids aux critiques de sa nature procyclique; il semble exiger des pays qu'ils réduisent leur déficit à un moment où celui-ci s'élargit sous l'impact d'une faible croissance, ce qui a un effet de contraction sur l'économie, et vice versa.

Il n'en reste pas moins que les politiques budgétaires dictées par le PSC ont été nettement moins procycliques que celles menées après ce qui est maintenant considéré comme les mésaventures keynésiennes des années 70 (voir article page 22). En effet, nonobstant une impression répandue du contraire, les politiques budgétaires de la zone euro depuis l'institution de celui-ci ont en général laissé jouer librement les «stabilisateurs automatiques», c'est-à-dire les mécanismes budgétaires (comme les impôts sur le revenu et les indemnités de chômage) qui atténuent automatiquement les fluctuations cycliques en stimulant la demande lorsque l'activité ralentit (parce que les recettes fiscales diminuent) et la freinent lorsque les pressions inflationnistes s'intensifient (parce que les recettes fiscales augmentent). Cela est important, car la différence de taille de l'État au sein de l'économie implique

★1986 L'Espagne et le Portugal deviennent membres de la CEE. L'Acte unique européen engage tous les pays membres à œuvrer à la mise en place d'un marché unique des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre.

★1989 Chute du mur de Berlin.

★1992 Le Traité de Maastricht porte création de l'Union européenne. L'UE a pour objectif l'Union économique et monétaire (UEM), qui implique la mise en place d'une monnaie unique, gérée par une banque centrale européenne.

que les stabilisateurs automatiques sont environ deux fois plus importants en Europe qu'aux États-Unis.

La situation est d'autant plus compliquée que les cadres de politique européens ont eu tendance ces dernières années à intégrer des stratégies plus adaptées à l'évolution cyclique. Un exemple en est le sens de plus en plus étroit donné par la BCE à la stabilité des prix, définie par un taux d'inflation passé de 0-2 % à 1-2 % de fait et, plus récemment, «à un niveau proche mais au-dessous de 2 %»; ou encore, l'acceptation graduelle du rôle des stabilisateurs automatiques, des estimations des soldes corrigés des variations cycliques pour l'évaluation de la position budgétaire sous-jacente et de l'objectif d'équilibre structurel à moyen terme dans les évaluations des politiques budgétaires à la lumière du PSC. Le système cherche des solutions qui concilient discipline et bonne gestion de la demande.

Cela dit, le contraste entre les cadres de politique macroéconomique européens et américain demeure : la vision européenne est davantage axée sur le moyen terme, en grande partie parce que le système social (solidarité) protège les victimes des vicissitudes du cycle; les États-Unis adoptent une approche plus volontariste pour assurer la croissance et l'emploi à court terme, en grande partie parce que cette protection n'y est pas aussi grande. Au vu de ces différences, il faut, pour évaluer la politique macroéconomique de l'Europe par rapport à celle des États-Unis, se fonder davantage sur les résultats de croissance et d'inflation que sur l'adaptation de la politique à l'évolution cyclique. Il y a lieu de noter, à cet égard, que, mesurés par la volatilité cyclique de la production et de l'emploi, les résultats de l'Europe sont aussi bons, voire meilleurs, que ceux des États-Unis. L'impression du contraire tient surtout à un facteur plus durable : le ralentissement plus long de la croissance en Europe.

Une solidarité hors de prix?

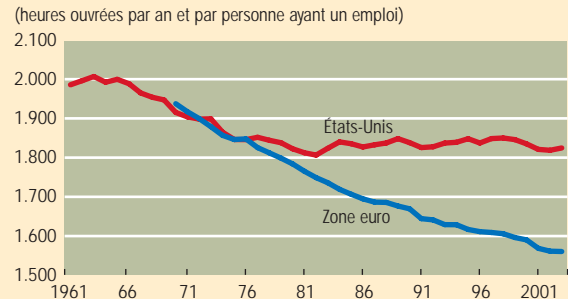
Beaucoup voient dans la croissance en repli de l'Europe une conséquence de son système social trop généreux, qui, en étouffant les incitations au travail et en protégeant les entreprises et salariés des rigueurs de la concurrence, s'est avéré fort coûteux en termes de revenu par habitant. Cela a entraîné une sous-utilisation considérable de la main-d'œuvre et ralenti l'intégration des nouvelles technologies ainsi que l'adaptation de l'économie à l'évolution des sources d'avantages comparatifs.

La réalité est plus contrastée. L'Europe a procédé à maintes réformes au fil des ans, dont certaines ont commencé à porter leurs fruits. Beaucoup avaient pour but de renforcer la demande sur le marché du travail, sous forme soit d'une modération des salaires et autres mesures de réduction des coûts de main-d'œuvre, soit d'actions visant à assouplir les conditions sur ce marché et à encourager les nouveaux entrants. Dans le même ordre d'idées, l'initiative de marché unique cherchait à combattre l'«euro sclérose» en engageant des réformes vastes et profondes sur les marchés des produits et des capitaux. Ces ré-

Graphique 2

Congés à gogo

Qu'il s'agisse de préférences sociales ou de désincitations au travail, les Européens ont plus de congés que les Américains.



Sources : base de données AMECO de la Commission européenne; base de données analytiques de l'OCDE; calculs des services du FMI.

formes se poursuivent. L'intensification de la concurrence qui en résulte se traduit par une plus grande efficacité, notamment de l'utilisation de la main-d'œuvre sur ces marchés.

Ces politiques ont été plus fructueuses qu'on ne l'a souvent pensé. La zone euro a créé près de 10 millions d'emplois entre 1997 et 2003, 2 millions de plus que les États-Unis. L'essor de l'emploi a ralenti la croissance de la productivité, mais cela pourrait tenir à des problèmes d'ajustement provisoires. Les réformes mettent souvent, non pas des années, mais des dizaines d'années à porter leurs fruits, et les résultats de l'Europe en matière d'emploi devraient continuer à s'améliorer. La répartition inégale de la croissance en Europe est un autre aspect à noter. Celle-ci a été particulièrement faible en Allemagne, où les réformes du marché du travail ont été le plus longtemps différées. Ailleurs, la croissance et l'emploi ont généralement été plus robustes. En effet, ils ont été des plus élevés dans les économies plus petites et plus ouvertes, en partie parce que la synergie entre solidarité et discipline a donné lieu à des politiques plus vastes et volontaristes dans ces pays. Cela est aussi vrai des pays scandinaves, qui ont les systèmes sociaux les plus solides.

Néanmoins, il existe un écart entre le revenu par habitant des États-Unis et celui de la quasi-totalité des pays européens et il s'agit, plus généralement, de savoir s'il est dû à une solidarité excessive ou à un «choix social», c'est-à-dire l'acceptation d'un revenu par habitant plus petit en échange de certains biens sociaux, par exemple de plus grands loisirs. Cet écart tient pour moitié au fait que le nombre d'heures ouvrées par personne est plus faible en Europe : environ 1.500 heures par an, contre 1.800 aux États-Unis (graphique 2). Bien des observateurs en Europe y voient une préférence des loisirs au travail (aux salaires courants). D'autres, observant que le nombre d'heures

★1995 L'Autriche, la Finlande et la Suède deviennent membres de l'UE.

★1997 Les pays membres de l'UE arrêtent le Pacte de stabilité et de croissance.

★1999 L'UEM et l'euro deviennent une réalité, avec la fixation irrévocable des taux de change des monnaies des pays participants vis-à-vis de l'euro.

ouvrées par an était le même aux États-Unis et en Europe il y a trente ans, pensent au contraire que l'écart actuel tient à la forte désincitation au travail imposée ces trente dernières années à des fins implicites de «partage» de l'emploi. L'Europe étant à la veille de passer d'une ère d'abondance à celle du repli de l'offre de main-d'œuvre en raison du vieillissement de la population (voir *Pleins Feux*, page 20), les perspectives de croissance varient selon que les uns ou les autres ont raison et que les incitations, si elles sont importantes, seront modifiées ou non.

Quoi qu'il en soit, le changement est à l'horizon, en partie parce que les pays veulent être mieux préparés aux effets de la mondialisation et des nouvelles technologies. Le changement sera en outre rendu nécessaire par les aspects économiques du vieillissement et de la discipline. Sans changement, les politiques budgétaires de bien des pays sont appelées à être insoutenables, avec des ratios d'endettement en forte hausse. Pour le moins, la volonté de discipline financière devrait une fois encore forcer les pays à l'ajustement. Reste à savoir, toutefois, si l'ajustement renforcera la croissance. Face au vieillissement de la population, nombre de gouvernements ont choisi d'assurer un excédent budgétaire au lieu de rationaliser le système social. Cette solution réduit les intérêts payables sur la dette publique, rend les gouvernements plus à même de faire face aux augmentations futures des dépenses au titre des pensions et de la santé sans nuire à la position budgétaire. Cette approche, bien dans la tradition de l'État-providence financièrement discipliné, laisse toutefois inchangé le système d'incitations et ne contribue guère à améliorer les perspectives de croissance.

Qu'en est-il de l'avenir?

La solidarité et la discipline étant considérées comme les piliers de l'histoire économique de l'Europe de l'après-guerre, ce continent donne l'impression de chercher encore à les harmoniser davantage. On doit applaudir la cohésion de l'UE, que la solidarité a favorisée. Mais on doit déplorer la protection des parties prenantes, la lente adaptation au changement et le ralentissement de la croissance, avec les «courses à la croissance» périodiques qui en résultent ou les réductions d'impôts hors de portée que la solidarité encourage aussi. À l'opposé, la discipline et les temps durs qui l'imposent ont créé un antidote constructif, favorisant les changements et réformes nécessaires. Aussi les résultats devraient-ils s'améliorer au cours des années à venir. Mais la discipline a trop souvent pris la forme de limites (fixées initialement au taux de change et à présent, de façon moins rigoureuse, à la politique budgétaire). Les ajustements qui en ont découlé ont ainsi eu tendance à être réactifs, asymétriques et pas assez prospectifs, surtout dans les grands pays.

Les conséquences de ces tensions pour la gestion de la demande à court terme sont relativement légères. Quoique la rhétorique atteigne son apogée en période de creux économique, comme ce fut le cas récemment, la réalité est que — en particu-

lier si l'on reconnaît l'importance de la discipline pour le maintien d'une trajectoire raisonnable à long terme — les politiques budgétaire et monétaire ont généralement permis de faire face aux creux cycliques. S'il existe un problème de gestion de la demande à court terme, il réside plutôt dans l'absence de discipline aux sommets cycliques lorsque l'instinct de solidarité jusque-là réprimé gagne en force. Mais ces problèmes influent, en premier lieu, sur la volatilité à court terme de la croissance, et non sur son taux tendanciel.


«Les réformes politiquement difficiles sont généralement reconnues nécessaires à une forte croissance.»


Les conséquences à long terme sont plus importantes : ici, les tensions persistantes entre solidarité et discipline demeurent très problématiques, surtout au niveau national. En raison de la préférence pour le *statu quo* qu'engendre la solidarité, les électeurs s'élèvent contre les réformes prospectives et insistent pour obtenir des preuves tangibles, directes et immédiates d'un problème avant d'admettre le besoin d'y remédier. Aussi la stratégie de réforme a-t-elle tendance à être partielle et épisodique même si des réformes profondes, prospectives et de plus en plus difficiles à opérer sur le plan politique sont généralement reconnues nécessaires à une forte croissance (voir article page 16).


Il se peut donc que les réformes passées améliorent les résultats dans les années à venir, mais il demeure probable que la croissance sera décevante et que la discipline et les temps durs resteront des stimulants essentiels de la réforme. Il est probable que des modifications seront apportées au PSC à la lumière de l'expérience, mais il doit conserver et conservera une fonction fondamentale, qui est d'exercer des contraintes politiques et sociales par la voie du budget.

Mais l'ajustement structurel inspiré par la discipline n'est pas la meilleure option. Ce qu'il faut, c'est une stratégie de réforme plus prospective et exhaustive qui concilie solidarité et discipline par des politiques génératrices de croissance à long terme. Cela n'est pas impossible. Certains des petits pays doivent en partie leur réussite à cette approche. De plus, au niveau du continent, l'intégration européenne témoigne de la dimension généreuse et prospective de l'instinct de solidarité. Cependant, une réforme exhaustive au niveau national, en particulier dans les grandes économies, exigera des compétences (et peut-être de la chance). Mais, par-dessus tout, elle exigera des décideurs et des électeurs qu'ils consentent à regarder au-delà du cycle électoral en cours. ■

Michael Depler est Directeur du Département Europe du FMI.

 **2001** Les billets et pièces en euros remplacent les monnaies nationales dans douze pays européens à compter du 1^{er} janvier.

 **2003** Le Traité de Nice entre en vigueur : il établit les règles de fonctionnement d'une UE élargie.

 **2004** Le 1^{er} mai, dix pays deviennent membres de l'UE : Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.