

Pourquoi l'Europe est-elle à la traîne des Etats-Unis?

Le face-à-face des économistes Elie Cohen et Jean-Paul Fitoussi

L'Express 2 mars 2006

Le rattrapage entamé par l'Europe sur les Etats-Unis dans les années 1980 a fait long feu et depuis 1995, au contraire, l'écart se creuse. Aujourd'hui, le PIB par habitant des Américains est de 30% supérieur à celui des Allemands, et, si la tendance se poursuit, un Américain pourrait dans vingt ans être deux fois plus riche qu'un Français. Malgré l'euro et le marché unique, qui devaient doper la croissance, les échanges en Europe restent de 2 à 3 fois inférieurs à ce qu'ils sont à l'intérieur des Etats-Unis. En réalité, constate Elie Cohen, directeur de recherche au CNRS, coauteur du rapport Politique économique et croissance en Europe, le Vieux Continent, depuis dix ans, fait du surplace. Comment le sortir de sa torpeur? Tel est le sujet de son débat avec Jean-Paul Fitoussi, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques.

L'OCDE vient de pointer à nouveau le retard du niveau de vie de l'Europe sur les Etats-Unis. Etes-vous tous les deux d'accord sur ce constat? Elie Cohen: Depuis à peu près vingt ans, l'Europe a cessé de rattraper les Etats-Unis en termes de richesse par habitant. Pendant un temps, entre 1985 et 1995, on a cru que ce phénomène allait se stabiliser, mais, au contraire, depuis 1995, l'écart se creuse et très nettement. Alors que la France était à peu près à 80% du PIB américain au milieu des années 1980, elle est aujourd'hui autour de 72%. Il y a donc bien eu une perte relative de richesse individuelle des Français par rapport à celle des Américains.

Comment l'expliquer? E. C.: Trois grandes explications sont généralement avancées. La première privilégie le retard européen en matière de gains de productivité. L'Europe, faute d'avoir réformé ses marchés et embrassé la révolution des technologies de l'information, n'aurait pas assez modernisé ses outils de production et de distribution, comme l'ont fait les Américains. Selon une deuxième explication, tout le mal vient de ce que l'Europe s'est imposée à elle-même une série de disciplines macroéconomiques qui ont réduit artificiellement sa capacité à réagir et à obtenir la croissance à laquelle elle pouvait prétendre. Enfin, d'autres pensent, tel Olivier Blanchard au MIT (Massachusetts Institute of Technology), qu'il n'y a pas de problème de productivité en Europe, mais un choix de civilisation différent: les Européens ont fait le choix du loisir, du moindre travail et donc d'un moindre enrichissement individuel que celui des Américains. Jean-Paul Fitoussi: Toutes ces explications contiennent une part de vérité, mais il me semble que, pour l'essentiel, notre retard vient du fait que l'Europe a délibérément choisi de conduire des politiques de désinflation compétitive, c'est-à-dire des politiques qui, depuis le début des années 1980, s'accommodent d'une croissance molle et d'un chômage élevé. Les entreprises ont alors peu d'incitations à investir dans un marché peu dynamique. Or l'investissement est le moyen privilégié de l'introduction des nouvelles technologies.

Finalement, notre retard sur les Etats-Unis est dû à une erreur de politique? J.-P. F.: A des erreurs répétées; et, dans la politique économique, j'englobe la politique industrielle et notamment de recherche et développement. Je prends un exemple très simple. Face à la grippe aviaire, les Européens se sont probablement réunis pour se coordonner. Le président Bush, lui, a immédiatement demandé plus de 7 milliards de dollars de crédits au Congrès pour subventionner les industries de vaccins aux Etats-Unis. C'est cela, une politique industrielle: on subventionne des industries de pointe qui vont ensuite s'emparer d'un marché mondial. Et on se demandera pourquoi les Européens sont en retard sur les Américains dans le domaine des biotechnologies! C'est pourtant simple!

En pleine affaire Arcelor, peut-on dire que les Etats-Unis protègent mieux leurs fleurons industriels que les Européens? J.-P. F.: Le problème est de savoir s'il existe un consensus

entre Européens sur le fait que tel ou tel secteur soit stratégique et doive être pour cette raison protégé. Aux Etats-Unis, il est possible de bloquer des OPA lorsqu'il est jugé qu'elles vont à l'encontre des intérêts du pays. E. C.: Il faudrait déjà s'assurer de l'existence d'une réciprocité: une entreprise dont le capital est totalement protégé ne doit pas pouvoir lancer d'OPA hostile payée en titres. Il faut par ailleurs trouver des moyens et des dispositifs qui permettent aux entreprises cibles non pas d'empêcher les OPA, mais de les retarder pour forcer leurs initiateurs à expliciter leurs projets économiques, industriels et financiers, et permettre aux actionnaires de décider en connaissance de cause. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, où l'information est biaisée: en effet, tous les cabinets d'analyse financière dépendent d'une des deux fédérations de banques qui conseillent l'un des deux protagonistes. Le drame, dans l'affaire Arcelor, c'est que les connotations xénophobes des discours de certains responsables sont en train de victimiser M. Mittal; et cela lui permet de maintenir sur la table une offre qui, à mes yeux, est très insuffisante à la fois économiquement, financièrement et du point de vue de la gouvernance. Enfin, l'Europe, une fois de plus, est aux abonnés absents. La Commission s'est contentée de dire qu'elle étudierait le problème sur le strict terrain de la concurrence. Alors qu'il y a peut-être d'autres enjeux! On pourrait au moins considérer la question dans toutes ses dimensions, stratégique, industrielle, financière. J.-P. F.: On marche sur la tête. Le politique national n'a lui-même aucun pouvoir, et il est soumis à la régulation d'une commission technique qui n'est pas une instance politique. Et il est vrai que, dans l'affaire Mittal, il y a un réel problème de réciprocité. Souvenez-vous: la question s'était posée en Europe lorsque EDF a acheté une partie d'une entreprise d'électricité italienne. Les Italiens ont estimé que cela était anormal, puisqu'ils ne pouvaient pas acheter EDF, entreprise publique. Donc ils ont eux-mêmes décidé de limiter les droits de vote d'EDF à 2%. Pourquoi l'Europe n'aurait-elle pas ce même type de réaction?

Le problème est, en fait, toujours le même: il n'y a pas de pouvoir européen. J.-P. F.: Exactement. Ni souveraineté européenne ni gouvernement européen capable d'imposer à l'échelle européenne des politiques coopératives pour l'Europe. E. C.: Là-dessus, je suis totalement d'accord. J.-P. F.: Les Américains, eux, comme le dit le Prix Nobel Joseph Stiglitz, ont su profiter de l'externalisation et de la baisse des coûts qu'elle a entraînée. S'ils ont pu conduire une telle stratégie, c'est que, en situation de plein-emploi, les pertes de postes suscitées par l'externalisation sont tolérables. Et si nous n'avons pas su, comme eux, utiliser la mondialisation à notre profit, c'est précisément en raison de notre résignation au chômage de masse qui nous fait craindre une hausse de la productivité.

Mais ce manque de cohérence que vous dénoncez en Europe, n'est-ce pas l'euro qui devait y remédier? J.-P. F.: Aux Etats-Unis, c'est le secrétaire d'Etat au Trésor qui est responsable de la politique de change et non la Réserve fédérale. En Europe, nous n'avons rien de tel. Les traités imposent à la Banque centrale européenne d'avoir un seul objectif, la stabilité des prix. Aussi n'a-t-on pas construit l'Europe de façon cohérente. Nous avons avancé sur le terrain économique, mais reculé dans le champ politique.

Bref, l'euro est une bonne chose, qui n'a servi à rien... E. C.: On ne peut pas dire ça, mais le vrai problème est que notre système institutionnel est fondé sur la séparation des politiques et la spécialisation des outils. On a confié à la Banque centrale le pilotage macro-économique de la zone euro, tout en estimant que la croissance ne pouvait passer que par des réformes structurelles, et en laissant celles-ci à la charge des nations. Ainsi, le processus de Lisbonne en a indiqué les grandes lignes, stimulation de la recherche et du développement, réformes des marchés de l'emploi, des services, des capitaux, etc. Or nous venons de montrer, avec Jean Pisani-Ferry et Philippe Aghion (1), que, au cours des dix dernières années, alors que l'Europe donnait l'impression d'avancer, avec le marché unique, l'euro, l'élargissement, etc., elle a, en fait, fait du surplace. Les prix ne convergent plus et les échanges intracommunautaires stagnent. De même, en matière d'ouverture des services, des télécoms, de l'énergie, l'Europe, malgré son immense machinerie, n'a fait ni plus vite ni

mieux que les autres pays de l'OCDE. Même chose dans le domaine des services financiers, où demeurent des différences formidables dans le coût des prestations aux particuliers. On est bien contraint de s'interroger sur le système institutionnel mis en place. A force de ne pas expliciter les débats, de ne pas prendre de positions tranchées, au cours de ces dix dernières années on a vu une montée des particularismes nationaux de la part des différents pays recroquevillés sur leurs spécificités. Spécificité du service public en France, des banques locales en Allemagne, etc. Et cela ne date pas du référendum ni de la veille du référendum. C'est un phénomène à l'oeuvre depuis au moins le traité de Maastricht.

Vous parliez du marché des services. Que pensez-vous de la directive dite Bolkestein? E. C.: Normalement, après le marché unique des biens, la logique aurait voulu que l'on fasse le marché unique des services. Mais le principe essentiel pour l'intégration, celui du pays d'origine, a été très violemment combattu, essentiellement en France, parce qu'il a été perçu comme un outil de déréglementation sociale, alors que c'était une arme contre les professions fermées. D'où le recul européen. En gros, tous les secteurs liés au service public traditionnel sont exclus, tous ceux liés à la santé, à la culture... Au fond, il ne reste que certains services aux entreprises et aux personnes, avec des incertitudes sur les contours des secteurs exclus, ce qui va créer un appel à la jurisprudence; ce sont donc les tribunaux qui risquent de définir demain le contour exact de la libéralisation des services!

Comment faire pour que les réformes soient acceptables par ceux qui vont y perdre comme par les gouvernements pour lesquels ce n'est pas payant à court terme? J.-P. F.: Si l'on promet un mieux-être pour l'ensemble de l'économie et que ce mieux-être n'arrive jamais, la politique de réformes perd toute crédibilité. E. C.: Je crois que l'Europe ne retrouvera de crédibilité que si elle offre une perspective crédible de croissance. Et cela passe par cinq points. Le premier est qu'il faut continuer à plaider la cause du marché unique, et profiter de ses effets vertueux sur la compétitivité et la spécialisation. Deuxièmement, nous devons sortir d'une pure logique d'intégration négative, et pratiquer l'intégration positive. Celle-ci passe par des budgets ambitieux, de recherche, d'infrastructures, par l'idée que l'Europe peut construire un monde économique meilleur et pas simplement démonter des dispositifs protecteurs. Troisième point: il faut, en matière macroéconomique, retrouver des politiques contracycliques. On ne peut pas continuer à accepter des dispositifs qui, comme l'ancien pacte de stabilité et de croissance, ne fonctionnaient pas en haut de cycle et aggravaient la situation en bas de cycle. Il faudrait même que les pays qui acceptent de faire des réformes structurelles coûteuses dans le court terme soient encouragés financièrement à le faire, que plus de souplesse budgétaire leur soit accordée afin d'accompagner ces transformations. Il faut donner une prime aux pays qui prennent le risque de faire des réformes. Enfin, dernier point: il est clair que l'Europe à 25 a beaucoup de mal à fonctionner. Il faudrait donc que l'on bâtisse une vraie gouvernance économique européenne au niveau de la zone euro. Il est évident que l'on ne peut pas tirer l'ensemble des 25 en même temps. J.-P. F.: Obtenir l'unanimité à 25, je n'ose pas le dire, tellement c'est politiquement incorrect, mais cela ne peut passer que par la "corruption", c'est-à-dire le marchandage des voix! Il ne peut y avoir une vraie gouvernance qu'à la majorité, voire à la majorité qualifiée. Or, ce qui bloque cette évolution, c'est le fait que les gouvernements nationaux en Europe ne veulent pas reconnaître qu'ils n'ont plus vraiment tous les instruments de la souveraineté. D'ailleurs, on s'en aperçoit. Si l'on a pu depuis dix ans changer aussi souvent de ministre de l'Economie et des Finances, c'est bien parce que ses pouvoirs sont considérablement réduits relativement à ceux qu'il avait dans les années 1980! Cette résistance vis-à-vis de l'évolution vers le fédéralisme devient de plus en plus stupide, car elle est contre-productive, puisqu'elle conduit à une paralysie de la souveraineté. E. C.: Vous réinstallez la question fédéraliste, alors que l'on avait jusque-là préféré une démarche gradualiste. Mais il est vrai que nous avons atteint les limites de l'exercice et qu'il existe aujourd'hui un impératif fédéraliste. J.-P. F.: D'autant qu'à 27 le système va devenir encore moins gouvernable.

(1) Politique économique et croissance en Europe, un rapport de Philippe Aghion, Elie Cohen et Jean Pisani-Ferry. Documentation française.