

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SÉRIE E / 2014 / 9.1 / FR]

Date: 06/10/2014

Auteur: Xavier Cuadras Morató

INDÉPENDANCE DE LA CATALOGNE: OPPORTUNITÉS ET MENACES POUR L'ÉCONOMIE CATALANE

Le débat sur l'indépendance de la Catalogne doit être considéré comme étant de nature éminemment politique. Depuis ce point de vue, ce qui compte véritablement, c'est la décision que les citoyens finiront par adopter de manière démocratique. Néanmoins c'est un sujet qui a des conséquences économiques importantes qu'il convient d'analyser. C'est ce que nous ferons, en essayant d'identifier les principales opportunités et menaces pour l'économie catalane qui pourraient découler du nouveau cadre politique.

L'une des principales opportunités serait l'élimination du déficit fiscal dont souffre l'économie catalane. Une fois éliminé le transfert fiscal annuel négatif, les Catalans disposeraient de davantage de ressources. Au-delà de la multitude de chiffres souvent contradictoires que publient les médias, et qui sont presque toujours lus de façon intéressée, je souscris aux récentes affirmations du professeur Antoni Castells (Castells, 2014) qui considère que l'indépendance permettrait à moyen terme de faire croître le PIB catalan d'environ 7,8%. En considérant qu'une partie de ces ressources devrait être destinée au financement des services publics aujourd'hui fournis par l'État espagnol, ce même auteur indique que l'impact positif, toujours à moyen terme, sur les finances de l'État catalan serait de l'ordre de 5,3% du PIB. Toutefois, Castells prévient que, étant donnée la conjoncture économique actuelle, ces effets positifs seraient probablement plus modérés à court terme (3% et 0,4% respectivement). L'élimination du déficit fiscal contribuerait à réduire puis à éliminer le déficit public et à stopper de manière immédiate la dynamique d'endettement croissant du gouvernement catalan, contraint ces dernières années de recourir au Fonds de liquidité des communautés autonomes (FLA), mécanisme de soutien financier mis en place en 2012 par le gouvernement espagnol. En ce sens, les analystes qui déplorent qu'une Catalogne indépendante n'ait plus accès au FLA (Castillo et Osman, 2014) n'ont pas l'air de se rendre compte que le gouvernement catalan a dû y avoir recours justement parce qu'il n'a pas la capacité de gérer directement les ressources fiscales générées par l'économie catalane.

En ce qui concerne la fiscalité, il a souvent été dit que la viabilité financière du nouvel État catalan pourrait être mise à mal par le poids de la dette publique qu'il devrait assumer. Compte tenu de la dette actuelle du Gouvernement de la

Catalogne (Generalitat de Catalogne) et de la part de la dette de l'État espagnol que le nouveau pays devrait probablement assumer, des estimations assez raisonnables chiffrent le volume de la dette au-dessus de 100% du PIB de la Catalogne. À ce sujet il convient de faire quelques commentaires. En premier lieu, il est vrai que l'État catalan sera très endetté à sa naissance et que cela conditionnera de manière stricte sa politique budgétaire au cours des premières années de son existence. Néanmoins, ce fait ne peut être considéré comme un argument valable à opposer à l'indépendance de la Catalogne, parce que les Catalans, en tant que contribuables espagnols, supportent déjà en ce moment le poids de cette dette et que l'indépendance n'y changerait rien. En réalité, les Catalans ont le choix entre deux alternatives : 1) maintenir le statu quo et continuer d'assumer une dette énorme en faisant partie d'un État qui continue de l'accroître et, en même temps, transférer tous les ans 8% de leur PIB vers l'extérieur ; ou 2) obtenir l'indépendance et assumer le même volume de dette, mais en disposant des ressources permettant de freiner l'endettement par l'élimination du déficit fiscal.

La deuxième grande opportunité serait la possibilité de gérer la politique économique de manière autonome conformément aux préférences et aux intérêts des entreprises et des citoyens de Catalogne. Bien que, là encore, les avis divergent, on s'accorde pour dire qu'il y a des aspects de la politique économique espagnole (l'exemple le plus révélateur étant celui des infrastructures) qui sont totalement à l'opposé des besoins de l'économie catalane. À ce sujet, je crois qu'il faut faire deux observations. Premièrement, l'indépendance n'est pas la garantie d'une bonne gouvernance, et l'opportunité de mettre en œuvre une politique économique plus efficace pourrait être mise à mal si les Catalans n'étaient pas capables de mettre en place des institutions de gouvernement qui la rendent possible. Deuxièmement, il faudrait être très pessimiste pour imaginer que la gestion par l'État catalan de la politique économique puisse être plus mauvaise que celle de l'État espagnol. À titre d'exemple, il n'y a qu'à retenir que, malgré toutes les aides européennes et les avantages de l'entrée dans l'Union européenne et dans l'euro, le taux de chômage a été supérieur à 15% deux années sur trois depuis 1978. De plus, si on admet que la réduction du chômage a toujours été considérée comme la priorité numéro un de la politique économique, il faut bien admettre qu'aucun pays d'Europe occidentale ne présente, et de loin, un résultat aussi affligeant.

A mon sens, la principale menace que fait peser le processus d'indépendance viendrait d'une impossibilité politique pour le nouvel État de maintenir l'économie catalane dans l'espace économique européen et la zone euro sur une période longue. Si cela se produisait, cet « isolement » de l'économie catalane serait potentiellement très dommageable. Il s'agit, comme on peut le voir, d'une menace d'origine essentiellement politique, mais qui aurait des répercussions économiques certaines. De fait, plus que la conséquence directe de l'indépendance de la Catalogne, cette situation serait la conséquence de représailles politiques par lesquelles l'Espagne et d'autres pays européens pourraient décider de punir les citoyens catalans (la principale mesure serait l'exclusion, formellement et « de facto », de l'espace économique européen et de la zone euro). Néanmoins, dans un contexte de coopération généralisée où

toutes les parties chercheraient à minimiser les effets négatifs du changement politique, cette menace n'aurait pas lieu d'être, car il est évident que maintenir l'économie catalane intégrée à l'espace économique européen et à la zone euro serait l'option la moins dommageable, aussi bien pour la Catalogne que pour l'Espagne et l'Europe. Par conséquent, si la volonté majoritaire des citoyens rendait inévitable l'indépendance, la raison et l'application du principe du moindre mal devraient permettre d'éviter une situation préjudiciable pour toutes les parties, dont personne ne tirerait profit et que personne ne désirerait. Même si les voies de la politique européenne sont souvent impénétrables, ce qui est le plus raisonnable, c'est de considérer que la menace d'isolement économique est à classer parmi les menaces « peu ou pas crédibles » et que les citoyens et les institutions de Catalogne agiront en conséquence.

Imaginons un instant que la menace devienne effective. La Catalogne serait exclue de l'euro et de l'espace économique européen et verrait ses exportations vers les pays européens entravées par des droits de douane et d'autres mesures. Cela pourrait nuire à un grand nombre d'entreprises établies en Catalogne (dont beaucoup sont détenues, ne l'oublions pas, par des capitaux allemands, français, espagnols, etc.) De même, les entreprises qui s'approvisionnent en Catalogne perdraient des fournisseurs compétitifs et devraient supporter le coût d'en trouver de nouveaux. Les difficultés de ces entreprises et de leurs employés toucheraient les marchés financiers et bancaires de toute la zone euro et pourraient finir par requérir des engagements financiers importants pour soutenir le système financier européen dans les pays mêmes qui auraient adopté les mesures de représailles contre la Catalogne. Par conséquent, bien qu'il soit raisonnable de penser que les autorités européennes feront a priori tout leur possible pour empêcher le changement politique en Catalogne, une fois que celui-ci se sera produit, leur action tendra à en minimiser les conséquences négatives.

Par ailleurs, l'économie catalane pourrait subir un préjudice à cause d'un plus grand fractionnement entre les marchés catalan et espagnol, marchés qui sont actuellement très intégrés. Bien que l'indépendance politique ne doive pas conduire obligatoirement à une moindre intégration économique, surtout si la Catalogne demeure dans l'espace économique européen, il est très probable que les différences institutionnelles et de réglementation qui se développeront progressivement provoqueront peu à peu une réduction des échanges (commerciaux, financiers, de main d'œuvre, etc.) entre les deux territoires (ce que les économistes appellent « effet frontière »). Il se pourrait même qu'apparaissent des phénomènes de rejet pour des raisons politiques et de plus grande distance émotionnelle entre les citoyens des deux pays, ce qui pourrait affecter les échanges commerciaux entre la Catalogne et l'Espagne (appels au boycott par les consommateurs, etc.), surtout si le processus d'indépendance se produit dans un climat de confrontation politique grave.

Quelles sont les causes de cet « effet frontière » dans le cas de la Catalogne et l'Espagne ? Il est évident que les frontières, internationales ou non, ne provoquent pas en soi une diminution du commerce. Cette diminution pourrait toutefois être causée par de nombreux autres facteurs en rapport avec

l'existence de ces frontières, comme par exemple les politiques protectionnistes de part et d'autre, les différences de culture et de langue, les préférences des consommateurs, l'utilisation de monnaies différentes, l'orientation vers le commerce intérieur des infrastructures de transport et de communication, les différences de réglementation (protection du consommateur, normes environnementales, etc.) et de système juridique en général, l'existence de réseaux industriels, associatifs ou familiaux, la diffusion inégale de l'information au niveau international, parmi bien d'autres facteurs.

La création d'une frontière politique entre la Catalogne et l'Espagne réduirait le commerce entre les deux pays si l'indépendance de la Catalogne venait modifier certains des facteurs supposés avoir quelque chose à voir avec l'existence de l'effet frontière. En supposant que l'euro soit toujours la monnaie en vigueur en Catalogne et que les langues ne soient pas un obstacle, le niveau des échanges entre les deux pays devrait se maintenir. Par contre, si le nouvel État catalan renforçait les infrastructures qui le relie à l'Europe, ou si les préférences des consommateurs espagnols (catalans) tendaient à discriminer les produits catalans (espagnols) pour des raisons politiques, ou si les systèmes juridiques en vigueur dans chaque territoire étaient très différents, il est possible que la nouvelle frontière ait un effet non négligeable sur le volume des échanges commerciaux entre les deux pays.

A mon avis, la possibilité d'un boycott à grande échelle contre les produits catalans ne devrait pas être considérée comme une menace trop importante pour l'économie catalane en cas d'indépendance, pour au moins trois raisons différentes.

- Premièrement parce qu'il est peu probable. Le fait de participer à un boycott n'est jamais gratuit, les relations commerciales générant toujours des bénéfices à tous ceux qui y participent. Briser ces relations comporte nécessairement un coût, non seulement pour celui qui est victime du boycott, mais aussi pour celui qui l'exerce. Ce qui veut dire qu'en cas de boycott massif, il peut se produire un problème de free-riding analogue à celui que les économistes associent à la fourniture de biens publics : puisqu'aucun citoyen ne pourrait être exclu des « bénéfices » du boycott (c'est-à-dire : les représailles sur l'économie catalane) même s'il n'y participe pas de manière directe, tous préféreraient que le boycott ait lieu sans avoir à en payer le coût. Ce qui serait un obstacle à la mobilisation effective des boycottteurs.
- Deuxièmement, le boycott serait un outil très peu efficace pour atteindre un objectif politique. Avant une hypothétique déclaration d'indépendance, il aurait probablement des conséquences contre-productives du point de vue de ses instigateurs. On peut facilement imaginer que le support social à l'indépendance de la Catalogne augmenterait une fois démontrée l'hostilité avec laquelle sont reçues en Espagne les décisions démocratiques des Catalans, ce qui est tout à fait opposé à ce que prétendent ceux qui provoquent ce type d'actions. Et après la déclaration d'indépendance, le boycott ne pourrait plus atteindre son objectif principal. Les représailles

seraient son unique raison d'être et il serait donc beaucoup plus difficile à maintenir dans la durée.

- Enfin, les boycotts de cette nature ont souvent une portée très limitée et concernent uniquement quelques produits de grande consommation spécialement représentatifs ou emblématiques du pays auquel on veut porter préjudice, comme le « cava » catalan en 2005 ou le vin français, qui a fait l'objet de boycott chaque fois que les consommateurs de certains pays voulaient protester contre l'action politique de l'État français. Par contre, l'étude de nombreuses expériences internationales permet d'affirmer que l'immense majorité des produits exportés par les pays ne font jamais l'objet de boycotts de nature politique.

En définitive, la possibilité de disposer à moyen ou à long terme de plus de ressources et de mener sa propre politique économique semblent être les grandes opportunités qui pourraient offrir des perspectives de plus grande croissance économique et de bien-être pour le pays. Si on prend en compte la relation qui existe entre certains des facteurs de croissance économique d'un pays (comme par exemple la construction et la maintenance des infrastructures, les systèmes scolaires et universitaires ou les programmes de recherche et développement dans les entreprises) et le niveau de dépenses publiques, il n'est pas très risqué d'affirmer que l'indépendance et la suppression du déficit fiscal permettraient d'accroître non seulement le revenu disponible de la Catalogne à court terme, mais aussi ses prévisions de croissance à moyen terme. Évidemment, on ne peut pas dire que tout coulera de source. Premièrement, parce que l'État sera très endetté à sa naissance et aura donc une politique budgétaire très conditionnée les premières années. Deuxièmement, parce qu'il faudra disposer dès le premier jour d'institutions solides et de gouvernants solvables et honnêtes, lui permettant de gérer la politique économique de manière efficace. De plus, la viabilité politique de l'indépendance n'est pas libre de menaces qui, inévitablement, se concentrent surtout sur une phase de transition encore très incertaine.

Références

- Castells, Antoni (2014) "Sis comentaris sobre la viabilitat econòmica de la independència i dos aclariments previs" Col·legi d'Economistes de Catalunya Economia de Catalunya, *Preguntes i respostes sobre l'impacte de la independència*, Profit Editorial, Barcelone.
- Castillo, Jesús et Yasmine Osman (2014) "Espagne-Catalogne: le divorce impossible", *Flash Économie (Recherche Économique)*, 648 (29 août 2014) (www.natixis.com).

Xavier Cuadras Morató, professeur du Département d'Économie et Entreprise, Universitat Pompeu Fabra (Barcelone)