



RELÉGITIMER LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES EUROPÉENNES

Olivier Marty,
Enseignant sur les questions
européennes à Sciences Po et à l'ENS-Ulm

L'ambitieuse réponse de l'Union face à la crise actuelle est une fierté pour les Européens. Toutefois, le choc économique historique qui affecte les pays du continent rappelle avec force l'actualité d'un phénomène lancinant depuis plusieurs années : en réaction aux crises financières et de la zone euro, et aux événements plus récents, les principes et concepts régissant les politiques économiques de l'Union ont été remis en cause de façon significative.

Cette situation s'observe en matière de politique monétaire, de règles budgétaires, de politique commerciale et de la concurrence ainsi que dans le champ du budget européen. Elle est problématique à plusieurs égards : elle limite grandement la lisibilité et la crédibilité du cadre économique et financier de l'Union aux yeux des citoyens, fragilise la légitimité de son action aux yeux des populations et de certains États, et nuit à la cohésion des capitales, entre lesquelles des divergences marquées persistent.

Il est, dès lors, probablement temps de relégitimer les politiques économiques européennes, en réaffirmant la plupart des principes fondateurs qui encadrent leur mise en œuvre tout en cherchant à en faire évoluer certains outils afin que ceux-ci correspondent mieux au contexte macro-économique (caractérisé par moins de croissance et sans doute, à court terme, moins d'inflation) et géopolitique actuel (un contexte plus conflictuel pesant sur les relations internationales).

une remise en cause DES PRINCIPES DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES EUROPÉENNES

L'écart entre conception initiale et pratique actuelle des politiques économiques de l'UE est saisissant en matière de politique monétaire : les crises économiques de la zone euro et de la pandémie ont définitivement acté le passage d'une conception « orthodoxe » de l'action de la Banque centrale européenne (BCE) à une politique franchement expansionniste. L'effet de cette politique sur la stabilité financière de court terme est reconnu, mais son efficacité en matière de croissance et d'inflation est plus discutée, tandis que s'amplifient les risques économiques et financiers associés. Au plan politique, l'orientation « hétérodoxe » de la BCE divise encore les banques centrales de la zone euro et suscite un désarroi populaire.

On observe aussi que **le cadre des règles budgétaires est aujourd'hui très largement remis en cause :** la distance entre les principes « maastrichtiens » relatifs aux déficits et aux dettes publics (plafonds des 3% et 60% de déficit et de dette et mécanismes de convergences et d'incitations) et la réalité s'était déjà accrue au gré de la réaction à la crise de 2008. Au cours de la crise de la zone euro (2010-2012), l'orthodoxie budgétaire européenne fut à nouveau contestée, ►

► particulièrement dans les pays du Sud. Aujourd'hui, l'ampleur de la relance budgétaire nécessaire rend irréaliste, ou en tout cas très malavisé, un retour aux fondamentaux du Pacte de stabilité à moyen terme. Cette situation accroît les divergences d'appréciation entre les États.

En troisième lieu, **le consensus traditionnel sur le budget européen** (modeste dans son volume et dans sa structure) a d'abord été nettement battu en brèche à l'occasion de la crise de 2008, lorsque les États avaient dû, de manière improvisée, créer des véhicules de financement *ad hoc* (FESF-MESF, MES) et se reposer sur la Banque européenne d'investissement (BEI). Aujourd'hui, le plan de relance européen confirme de toute évidence le besoin de financements communs beaucoup plus conséquents pour réagir à des chocs et investir massivement dans les secteurs d'avenir (i.a. énergie, défense, numérique). Un consensus s'établit d'ailleurs sur la perspective de voir l'Union européenne se positionner durablement comme un grand emprunteur mondial.

La politique de la concurrence est un quatrième domaine dont les principes sont revisités. La crise économique actuelle a conduit la Commission à proposer dès mars 2020 un cadre permettant aux États d'aider massivement leurs entreprises : cette décision est justifiée, car elle permet d'assurer la sauvegarde du tissu productif et de préparer sa nécessaire recapitalisation, mais elle limite dans les faits la capacité de contrôle des soutiens publics. De fait, les aides accordées par les différents États sont inégales, les pays disposant de fortes marges de manœuvre budgétaires pouvant aider bien davantage leurs entreprises. Cette dynamique pourrait à terme avoir des effets négatifs sur la libre concurrence et la convergence des économies européennes.

Cinquièmement, **la politique commerciale de l'UE**, traditionnellement fondée sur l'idée d'ouverture, de répartition mondiale des chaînes de production et de défense du multilatéralisme, a été remise en cause par la disruption des échanges induite par les crises de 2008 et de 2020. Malgré la fin de la présidence de Donald Trump aux États-Unis, les entreprises européennes interviennent aujourd'hui dans un contexte international plus protectionniste (restrictions des accès aux marchés publics, sanctions extraterritoriales,

atteintes à la propriété intellectuelle) tandis que les contestations populaires relatives aux effets économiques, sociaux et environnementaux du commerce international demeurent vives. Le renforcement de la panoplie d'outils de défenses de l'UE demeure donc un enjeu important.

DES RISQUES SUR LA CRÉDIBILITÉ ET LA LISIBILITÉ DU CADRE ÉCONOMIQUE DE L'UNION

L'écart croissant entre les principes et la pratique de la conduite des politiques économiques est une dynamique qui pose plusieurs problèmes : i) elle remet en cause la crédibilité de tout l'édifice conceptuel et juridique européen en matière économique ; ii) elle nuit à la lisibilité des politiques économiques de l'Union et pose un problème de légitimité démocratique ; iii) elle alimente les ressentiments entre États membres et parfois entre populations, qui ne partagent pas les mêmes conceptions ; iv) elle risque, paradoxalement, d'accroître les divergences économiques et sociales au sein de l'Union et, singulièrement, de la zone euro ; v) enfin, l'élaboration d'une feuille de route garantissant une sortie de crise coordonnée et efficace à court terme et une Union durable et résiliente à long terme, est rendue plus compliquée.

Dans ce contexte, quelle devrait être la réaction politique des dirigeants européens ? Fermer les yeux face au problème, faire, en quelque sorte, « comme si de rien n'était » ne peuvent pas être des réponses satisfaisantes, notamment parce que cela ne permettrait pas de répondre aux contestations politiques exprimées. Essayer de démontrer que ce qui est fait est au sens strict, conforme au droit européen ou bien amender le droit en réaction à ce qui est perçu comme la nécessité du moment, constitueraient des artifices juridiques qui ne permettraient pas de rapprocher les capitales et risqueraient de dégrader l'efficacité de ces politiques. C'est pourquoi il nous paraît plus avisé de lancer un débat, une fois passé le moment le plus difficile de la crise, pour essayer de refonder un consensus politique fort autour des politiques économiques.

“... L’UNION EUROPÉENNE DOIT RETROUVER UNE COHÉRENCE INTÉRIEURE...”

Le cadre économique européen devrait être pragmatiquement amendé

Le contexte y est propice, pour au moins trois raisons. Les crises constituent d’abord, typiquement, des opportunités de modifier les paradigmes intellectuels existants. Aussi, plusieurs revues des politiques en cause ont été engagées par les institutions européennes, et devront être rendues bientôt. Enfin, une Conférence sur l’avenir de l’Europe devrait s’ouvrir bientôt et se clôturera sous présidence française, au printemps 2022 : elle sera l’occasion de débattre des politiques européennes. L’exercice de réforme devrait cependant reposer sur des analyses économiques sérieuses, qui primeraient autant que possible sur la logique de compromis politique tout en répondant aux questionnements publics que chacune des politiques soulève. Pour autant, les changements à opérer devraient, dans l’ensemble, être davantage incrémentaux que radicaux :

- **en matière de politique monétaire**, nous préconisons de réaffirmer l’indépendance de la BCE et son mandat de stabilité des prix. La cible d’inflation pourrait néanmoins être définie de manière plus souple à l’avenir. Compte tenu des risques qu’elle alimente, la normalisation de la politique monétaire devrait être engagée dès que les perspectives macro-économiques et financières le permettront. Dans le même temps, les risques macro-prudentiels devraient être mieux contenus ;
- **concernant les règles budgétaires**, la première priorité devrait être d’éviter l’écueil d’une restriction hâtive des déficits publics. Plus fondamentalement, les critères de déficit et de dette publics devraient être modifiés. Néanmoins, il nous paraît pertinent de maintenir un contrôle étroit du déficit structurel et de l’évolution des dépenses, en qualité comme en quantité, tout en laissant une marge de manœuvre budgétaire pour réaliser des investissements publics réellement utiles et efficaces ;
- **au-delà du plan de relance**, nous plaçons pour un cadre financier pluriannuel (CFP) durablement plus ambitieux, centré sur les

politiques d’avenir et l’investissement (numérique, énergie, intelligence artificielle, RDI, etc.) et financé par un volume beaucoup plus conséquent de ressources propres. Rendre les contributions nationales plus justes, voire aligner la durée des prochains CFP sur le mandat de cinq ans du Parlement européen serait aussi nécessaire ;

- **dans le domaine de la politique de la concurrence et d’aides d’État**, l’essentiel doit être conservé, mais l’accent pourrait être mis sur une vision mondiale du théâtre concurrentiel dans lequel opèrent les grandes entreprises européennes ainsi que sur de nouvelles règles propres au secteur du numérique. Il serait également bénéfique de mutualiser beaucoup plus les dépenses en R&D au niveau européen, d’approfondir le marché unique (numérique, énergie) et de renforcer la lutte contre la concurrence fiscale déloyale ;
- **la politique commerciale** devrait assumer plus explicitement l’exigence de réciprocité et de normes minimales, en matière de concurrence ou d’accès aux marchés publics et renforcer ses outils de défense. La vulnérabilité de certaines chaînes de production et de certains secteurs industriels stratégiques, comme le développement de mécanismes de compensation des « perdants » de la mondialisation, pourraient aussi être des objectifs politiques forts.

Les Européens pourraient faire levier sur la période de crise économique actuelle, sur le pouvoir de transformation de la transition énergétique et environnementale, sur les résultats des revues engagées par les institutions elles-mêmes et, enfin, sur la perspective de la Conférence sur l’avenir de l’Europe, qui devrait s’ouvrir bientôt, pour reconsidérer pragmatiquement les grands principes des politiques économiques de l’Union, y apporter les modifications nécessaires et leur octroyer solennellement une légitimité renouvelée. Cette perspective ne sera ni simple, ni rapide, mais l’Union doit retrouver une cohérence intérieure et un apaisement dans son « cœur de métier » économique afin de renouer durablement avec les populations et de continuer à exercer sa responsabilité singulière de puissance d’influence dans un environnement international tourmenté. ■



REMER- CIEMENTS

L’auteur tient tout particulièrement à remercier **Damien lentile** pour ses analyses et ses précieux conseils.