

Question d'Europe
n°588
22 mars 2021

Réformer les politiques économiques européennes

Olivier MARTY
Damien IENTILE

Malgré l'ambitieuse réponse apportée par l'Union européenne, l'actuelle crise rappelle avec force un problème lancinant : la remise en cause, dans la pratique, des principes et concepts régissant les grandes politiques économiques européennes. Cette situation s'observe en matière de politique monétaire, de règles budgétaires, de politique commerciale, de concurrence, de budget européen et d'architecture de la zone euro. Elle alimente les ressentiments entre États membres et populations, encourage paradoxalement les divergences économiques et nuit à la lisibilité et à la crédibilité de l'action européenne aux yeux des citoyens. Dès lors, il paraît avisé de réformer, de façon plus pragmatique que radicale, le cadre économique européen.

*

L'accord européen sur un plan de relance intervenu le 21 juillet 2020 a montré la solidarité et l'efficacité des Européens lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent : la mutualisation de certains emprunts, d'importants montants de subventions versés aux États membres durement touchés par la crise, la perspective de développement de nouvelles ressources propres illustrent la capacité d'innovation et de rupture de l'Union lorsque son existence semble menacée. La difficulté des négociations a cependant ravivé les profondes divergences d'appréciation qui existent entre les États membres, non seulement sur la conduite des politiques économiques et les gestions nationales mais, plus fondamentalement, sur le cadre économique général de l'Union.

S'il est normal que l'Union laisse s'exprimer des désaccords dans le cadre des négociations, notamment dans le champ de la politique économique, il n'est pas

souhaitable que ceux-ci affectent sa cohérence, qui implique des principes fondamentaux partagés et des règles acceptées par tous, de bonne foi. Or, la crise actuelle met en évidence le fait que certaines idées et certains principes, qui sont au fondement de l'édifice économique de l'Union, ont été progressivement remis en cause dans la pratique depuis plusieurs années, notamment depuis la crise financière de 2008 : il en est ainsi, par exemple, des règles du Pacte de stabilité et de croissance, de l'interdiction de monétisation des dettes publiques, de la conception « classique » du commerce international ou des limites du budget européen.

Cette divergence, devenue manifeste, entre principes et pratique n'a pas été théorisée, elle résulte de la nécessaire réaction à des crises, conduisant souvent au repli national et à l'accentuation des divergences de conception en matière de politique économique. Il en résulte des incompréhensions, des frustrations et du ressentiment entre États, institutions européennes et citoyens. C'est pourquoi il nous semble utile, dans la continuité des revues déjà engagées de certaines politiques et dans la perspective de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, de mener une réflexion d'ensemble sur une refonte réaliste^[1] du socle partagé de principes et règles susceptibles de renforcer l'efficacité économique, la cohésion et la légitimité de l'Union.

1. LE CADRE CONCEPTUEL DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES EUROPÉENNES EST REMIS EN CAUSE DANS LA PRATIQUE

L'analyse des différentes politiques économiques de l'Union fait apparaître que leur pratique courante depuis quelques années est notoirement divergente

[1] L'intégration économique progressive, ou incrémentale, nous paraît plus préférable qu'un exercice de rupture radicale, pour plusieurs raisons : les tensions inhérentes aux politiques économiques sont d'autant plus difficiles à réduire que les logiques économique et politique entrent depuis toujours en conflit ; l'Europe est traversée de conceptions économiques et d'intérêts économiques différents découlant notamment des différences de structures des économies des États membres ; le contexte politique européen actuel demeure caractérisé par une certaine défiance et des conflits.

des principes juridiques et/ou conceptuels qui les définissaient à l'origine. Elle pose d'abord une série de constats, éclairés par de nombreuses recherches existantes, quant à la nature des divergences. Elle les dépasse toutefois en présentant, pour la première fois, les politiques dans leur ensemble et succinctement. Surtout, elle montre que leur remise en cause est problématique au plan économique d'abord, mais aussi politique, particulièrement dans les États membres (au niveau des administrations, des représentations politiques et des citoyens) et en ce qui concerne les institutions.

Politique monétaire

Depuis la crise financière de 2008, on a observé le passage d'une conception « orthodoxe » de la politique monétaire et de l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE) à une [politique progressivement non conventionnelle](#), puis expansionniste, qui a amené l'institution monétaire, comme d'autres avant elle, à financer une part substantielle des dettes publiques des États membres. L'action de la BCE consiste à « court-circuiter » le système financier, puisqu'elle intervient sur l'ensemble des marchés de dette (monétaire et obligataire) en partie à la place des banques et autres institutions financières. Cette situation rend les profits des banques et l'évolution des marchés dépendants du cours de la politique monétaire tout en créant une situation de défiance entre les institutions financières et la BCE. L'évolution de la politique monétaire est problématique au regard de son efficacité : depuis la crise de 2008, celle-ci a des effets très positifs sur la stabilité financière de court-terme, comme par exemple l'effet des programmes d'achat de dettes publiques sur les « *spreads* » souverains. Sa contribution réelle au regain de croissance et d'inflation est plus discutée. Surtout, les effets négatifs de cette politique sur le système financier et l'économie (fragilisation des institutions financières, accroissement de la prise de risques financiers, disparition du signal des taux d'intérêt, « aléa moral » pour les finances publiques, augmentation de l'endettement global, création de bulles d'actifs, survie d'entreprises « zombies ») ne nous paraissent pas suffisamment soulignés[2]. Enfin, au plan politique, l'évolution de la politique monétaire nourrit la défiance citoyenne vis-à-vis de la BCE[3].

[2] De tels effets négatifs ont été analysés par Jacques de Larosière « Les lames de fond se rapprochent » (Odile Jacob, 2017). Si la BCE les a admis, l'appréciation commune des sphères financière et politique les néglige.

[3] Plusieurs facteurs expliquent la défiance croissante en tendance, depuis la crise de 2008, des citoyens à l'égard de la BCE, dont en particulier le fait que la politique monétaire soit encore moins intelligible qu'avant, voire incompréhensible.

[4] De fait, les critères amendés du Pacte ont permis à la Commission de ne jamais considérer opportun de proposer au Conseil l'approbation de sanctions à l'encontre d'un État membre, ainsi qu'elle ne le fit jamais formellement avant 2005.

[5] Voir la revue synthétique de la flexibilité apportée au cadre européen des [aides d'État](#)

Cadre budgétaire

L'écart entre les principes « maastrichtiens » relatifs aux ratios de dette publique et de déficit sur PIB (plafonds et mécanismes de convergences et d'incitations) et la réalité s'est accru. Les contraintes existantes ont d'abord été décrédibilisées dans la pratique sous la pression franco-allemande en 2003, puis avec la réforme du Pacte de 2005 qui a rendu ce dernier inopérant[4]. Après la crise de 2008, des contraintes et libertés nouvelles ont été introduites avec le « *Six Pack* », le « *Two Pack* » et le Traité sur la stabilité, la convergence et la gouvernance (TSCG) de 2012 : la logique de restriction des déficits est demeurée cardinale. La crise actuelle et les mesures budgétaires des États membres (dépenses et engagements supplémentaires et moindres recettes) rendent irréaliste un retour aux fondamentaux du Pacte de stabilité et de croissance. Au plan économique, le « *corpus* » de règles budgétaires européennes est fragile depuis ses origines. Il est notoire que les règles de 3% de déficit et de 60% de dette ont été fixées sans prise en compte explicite des risques réels d'insoutenabilité des dettes publiques propres à chaque État. Aussi, la croissance de la zone euro a été assez faible au cours des années 2000, notamment en raison de l'absence de coordination des politiques économiques. D'un point de vue politique, le caractère technocratique des contraintes du Pacte n'est pas toujours compris par les opinions publiques, en particulier au Sud. Les effets démontrés de la politique monétaire sur la stabilité financière, la remise en cause des politiques budgétaires dites « d'austérité », et les besoins massifs d'investissement achèvent de délégitimer ce cadre budgétaire. C'est la raison pour laquelle [les propositions de réformes du Pacte abondent](#).

Concurrence

Sur fond de tensions entre partisans et opposants des règles européennes, ces dernières années ont vu un regain de « [patriotisme économique](#) », par exemple en France et en Allemagne. Récemment, la crise issue de la pandémie a conduit la Commission à proposer, en mars 2020, un cadre permettant aux États membres d'aider leurs entreprises[5] : celui-ci semble justifié,

mais correspond en pratique à une [remise en cause](#) de la politique d'aides d'État et de concurrence[6]. Dans le même temps, les bénéficiaires classiques de la politique de concurrence européenne (garantie de libre choix et

de tarifs avantageux pour les consommateurs, soutien à l'innovation, à l'investissement), de même que le poids géopolitique certain que celle-ci donne à l'Union, sont insuffisamment connus des opinions publiques.

Les revues engagées des politiques économiques européennes

- **Politique monétaire** : en janvier 2020, le Conseil des Gouverneurs de la BCE a initié un vaste chantier de réflexion et d'évaluation de la stratégie de la BCE portant notamment sur sa cible d'inflation, l'efficacité de ses outils et la prise en compte des enjeux climatiques ou numérique.
- **Règles budgétaires** : la Commission a lancé, en février 2020, une revue du cadre de gouvernance économique visant à évaluer l'efficacité des règles existantes au regard de la soutenabilité des finances publiques, de la croissance, de la coordination, et de la convergence.
- **Concurrence** : la Commission a initié en mars 2020 une revue de sa politique de concurrence visant tant les textes arrivés à maturité que les sujets plus polémiques, comme la notion de marché pertinent.
- **Politique commerciale** : la Commission a lancé, en juin 2020, une revue de sa politique commerciale visant notamment à mieux prendre en compte certains enjeux globaux et à défendre la réciprocité des règles européennes. Cette revue a été [rendue publique en février 2021](#).

Budget européen

Le consensus figeant un budget modeste (dépassant à peine 1% du RNB de l'Union), sans volume ou structure suffisants pour être contracyclique, reposant bien plus sur des subventions que sur des mécanismes d'investissement, a d'abord été battu en brèche à l'occasion de la crise de 2008. Pour preuve, les États avaient dû, alors, dans une grande improvisation, créer des institutions de financement *ad hoc* (FESF-MESF, puis MES) et se reposer sur la Banque européenne d'investissement (BEI). L'adoption du plan de relance confirme indiscutablement le besoin de financements plus conséquents pour réagir aux chocs économiques et investir dans les secteurs d'avenir (transitions climatique et numérique, santé, infrastructures stratégiques, etc.). Surtout, malgré les avancées du cadre financier pluriannuel 2021-2027 (volonté, *in fine* limitée, de renforcer les politiques d'avenir, utilisation plus efficiente des ressources à

des fins d'investissement à travers le programme « [InvestEU](#) »), la crise a remis au goût du jour certaines critiques liées au budget européen : absence de capacité d'endettement durable, utilité économique et politique de transferts sociaux et d'investissements plus conséquents et légitimité démocratique des choix budgétaires effectués par les dirigeants de l'Union. À cela s'ajoutent la problématique du respect de l'État de droit par certains pays bénéficiaires nets de fonds européens, (Pologne, Hongrie), la faiblesse des ressources propres ou encore la prise en compte de l'enjeu de l'équité des contributions nationales, qui a plutôt régressé[7].

Politique commerciale

Les crises de 2008 et de 2020 ont rappelé les risques et effets économiques potentiellement négatifs liés au mécanisme de répartition mondiale de certaines productions (destruction d'emplois, pénurie, disruption

[6] Les aides d'État des États européens sont amenées à être d'ampleur très inégale, ce qui pourrait causer des distorsions de concurrence et des divergences économiques renouvelées.

[7] Un certain nombre d'États bénéficiant avant la crise actuelle de rabais budgétaire (Pays-Bas, Autriche, Suède, Danemark) ont vu ceux-ci augmenter, parfois nettement, lors de l'accord du 21 juillet, sans que cela soit justifié. L'Allemagne a conservé son rabais inchangé.

de chaînes de valeur, chute d'activité) en même temps que la vulnérabilité du tissu productif européen aux tentatives étrangères de prise de contrôle d'entreprises stratégiques[8]. Au-delà, le contraste schématique entre une Europe ouverte se faisant fort de défendre le multilatéralisme et d'autres puissances plus protectionnistes (restriction des accès aux marchés publics, utilisation extensive de l'extra-territorialité de la justice pénale américaine ou encore défaillance dans la protection de la propriété intellectuelle) est devenu plus net. Ces dynamiques remettent en cause l'idée qu'une ouverture commerciale « classique » est bénéfique, quand bien même cette dernière n'est pas discréditée sur le plan théorique. Cette situation explique que la Commission ait pris soin d'engager une revue de cette politique afin de la rendre plus transparente et plus protectrice. Cette inflexion paraît d'autant plus justifiée que la politique commerciale européenne va sans doute devenir plus rude à mener : l'Union est en effet engagée dans des négociations avec des partenaires (États-Unis, Chine, Inde, Royaume Uni) plus difficiles qu'au cours de la période précédente (Canada, Japon, Vietnam) dans un contexte de protectionnisme, d'écologisme et de « localisme » plus contraignant et manifestement légitimé dans les opinions publiques[9]. De plus, au Parlement européen, le poids des Verts s'ajoutant à celui des Sociaux-Démocrates peut donner un écho renouvelé aux préoccupations touchant à la sécurité alimentaire, aux atteintes à l'environnement et, plus largement, aux effets négatifs circonscrits de certains accords sur l'activité industrielle et l'emploi en Europe.

2. L'EUROPE EST CONFRONTÉE AU RISQUE D'AMPLIFICATION DE DIVERGENCES INTERNES

La remise en cause des politiques économiques européennes et l'écart croissant entre les concepts et la pratique sont réels, anciens et amplifiés par les crises récentes. Nous ne nions pas certains effets positifs de l'adaptation des politiques pour répondre à des situations inédites, mais la situation présente est problématique au regard de l'efficacité économique recherchée et de la cohésion politique de l'Union. Nous soulignons notamment la multiplicité de divergences,

révélées ou accentuées, entre les États, les institutions européennes et les citoyens, triangle sur lequel repose la légitimité de l'organisation.

La première se situe entre les principes, entendus en termes de droit originel ou de concepts, et la pratique de la conduite des politiques économiques. Cette dynamique n'est pas souhaitable car elle remet intrinsèquement en cause la crédibilité de tout l'édifice conceptuel en matière économique. Cela est particulièrement vrai dans certains pans des opinions publiques qui le contestaient déjà plus ou moins nettement au motif que celui-ci serait trop « orthodoxe », « libéral », au service des organismes, entreprises et individus les plus « puissants » mais sans doute aussi, de façon plus diffuse, dans les sociétés entières. Quand bien même l'Union demeure bâtie sur la règle de droit et sait faire preuve de flexibilité, ses États membres et ses institutions ne peuvent se satisfaire de ce contexte politique volatil qui obère la bonne conduite des politiques publiques.

La deuxième concerne les performances macro-économiques des États membres : malgré le caractère innovant de la réponse européenne à la crise actuelle, il est à craindre, en raison de potentielles lacunes (développement incertain de nouvelles ressources propres, soutien insuffisant à la demande et/ou à l'activité de court-terme), que les grands indicateurs économiques renouent avec des tendances différenciées, notamment sur le plan budgétaire (risque d'écart des ratios de déficit et de dette publiques sur PIB), mais aussi sur le plan de la compétitivité (effets de moyen terme des aides d'État asymétriques, par exemple entre l'Allemagne et la Grèce), du stock de capital (découlant de programmes d'investissement inégaux) ou de la productivité[10]. Cette situation est problématique pour la viabilité de la zone euro et du marché intérieur.

La troisième se situe dans les appréciations et analyses économiques : comme en 2008, la crise actuelle exacerbe les replis nationaux (dans les préoccupations et la mise en œuvre des politiques publiques) et, plus fondamentalement, la confrontation toujours latente des conceptions de politique économique, tant au

[8] Ces dernières sont sensibles dans certains secteurs (robotique, bio et nanotechnologies, etc) et à certains moments du cycle économique, ainsi que l'illustre le besoin actuel massif de fonds propres des entreprises européennes.

[9] Récemment, l'Union avait l'avantage de négocier après avoir entretenu une relative adhésion de ses citoyens à sa politique commerciale, que les menaces de l'administration Trump avaient peut-être, par ailleurs, soudés. Le contexte actuel est différent. Voir *The Economist*, « Why Europe should take the lead on trade », édition du 12 septembre 2019.

[10] Ce risque de divergences macro-économiques renouvelées est mis en exergue dans les dernières prévisions économiques de la Commission européenne : à titre d'illustration, le niveau moyen de PIB des pays périphériques de la zone euro serait, sous l'effet de la crise, en 2020, abaissé à son niveau pré-crise de 2007, qu'il n'avait dépassé qu'en...2019. Pire, les niveaux de dettes publiques de ces pays pourraient augmenter de 15 à 20 points de PIB. Ces prévisions invitent à ne pas restreindre drastiquement les déficits budgétaires à moyen-terme.

niveau des administrations que des représentations politiques et des opinions. C'est le cas pour toutes les politiques revues, dont chacune est traversée de courants opposés sur l'importance de la rigueur monétaire, budgétaire ou sur les bénéfices du libre-échange et de la concurrence non faussée. Au-delà de la sortie de crise, l'élaboration d'une feuille de route financière et économique pour l'Union à moyen et long-terme est rendue plus difficile par l'absence de consensus sur les grands arbitrages économiques. Ce problème se pose avec d'autant plus d'acuité que la doctrine économique fait l'objet d'un débat. Au plan budgétaire, un consensus émerge derrière Olivier Blanchard, ancien chef économiste du FMI, pour relativiser, dans un [contexte de faiblesse supposée durable des taux d'intérêt](#), les risques de hausse des dettes publiques et légitimer concomitamment des dépenses conséquentes d'investissements publics. Au plan monétaire, plusieurs voix ([Daniel Cohen](#), [Laurence Scialom](#), Willem Buiter ou [Stanley Fischer et alii](#)) s'élèvent pour faire « sortir la politique monétaire de ses gonds » (« *helicopter money* », annulation de dettes détenues par la BCE, financement massif de la transition écologique), faisant passer au second plan l'analyse des risques macro-prudentiels. En matière industrielle, les velléités d'interventionnisme étatique se confrontent à une réflexion académique globalement orthodoxe, quoiqu'évolutive[11].

La quatrième s'exprime dans le champ des négociations politiques : les positions défendues par les États se caractérisent, avant la conclusion d'accords, par de grandes différences. Dès la crise de 2008, un fossé séparait les partisans d'un changement sur l'endettement commun et les défenseurs de l'orthodoxie, fossé rouvert au cours de la crise actuelle. En matière monétaire, certains États, comme l'Espagne, ont pu souhaiter l'émission de dettes perpétuelles communes tandis que d'autres continuent d'exprimer *mezza voce* des doutes sur la politique de la BCE. Sur le plan du commerce et de la concurrence, les États favorables à la libéralisation des échanges et à la compétition économique dominant ceux qui les remettent en cause, ce qui explique que les ouvertures de la Commission dans ces domaines de compétence exclusive soient de nature plus incrémentale que radicale[12]. Certes, les divergences

politiques entre États membres alimentent, dans une certaine mesure, un débat transnational des partis et des sociétés civiles, dont on a retrouvé l'importance dans les années post-2008 et qui doit sans doute être alimenté à l'avenir. Cet exercice démocratique concerne les enjeux économiques et sociaux européens plus encore que d'autres volets de politique intérieure (migrations, respect de l'État de droit) ou extérieure (politique étrangère et défense commune). Toutefois, les dissensions exprimées obscurcissent l'analyse économique (les concepts et idéologies politiques supplantant souvent l'explicitation des enjeux et des mécanismes économiques). Elles conduisent à des choix de politiques publiques difficilement intelligibles et obèrent la franche expression d'une solidarité lorsque celle-ci est attendue, comme lors de l'accord sur le plan de relance européen.

La révision des politiques économiques européennes est d'autant plus importante qu'au plan pratique l'économie mondiale se caractérise depuis quelques années par un climat de confrontation plus fort et démultiplié. La « guerre économique » est désormais ouverte et s'exprime à la fois par un regain d'intérêt pour le protectionnisme, les conflits sur les stratégies de changes, l'extra-territorialité du droit américain, une compétition technologique favorable aux États-Unis et à la Chine et remettant en cause la concurrence[13], une réciprocité asymétrique dans l'accès aux marchés et une vive concurrence fiscale et réglementaire au plan mondial. Dans le même temps, on observe un affaiblissement du multilatéralisme économique : paralysie de l'OMC, moindre coordination des politiques économiques, remise en cause des efforts de régulation financière.

3. Les politiques économiques européennes doivent être débattues et relégitimées

Le contexte de remise en cause de la doctrine et de la pratique économiques et les divergences qui s'ensuivent doivent-ils conduire l'Union à modifier son cadre économique ? Plusieurs enjeux plaident en faveur d'une vaste libération des contraintes encadrant les politiques économiques ([besoins d'investissement massifs dans les transitions climatique et numérique](#),

[11] VDans un article de 2019, « Le retour de la politique qui ne doit pas être nommée : principes de politique industrielle », les économistes du FMI Reda Cherif et Fuad Hasanov, pointent une ambition (mettre l'innovation et la technologie au cœur du processus) et trois principes de politique industrielle (pallier les failles de marché par secteurs ; viser l'exportation ; laisser œuvrer une vive concurrence internationale).

[12] La Commission a proposé, en matière de concurrence, de réexaminer la notion de « marché pertinent » et de revoir les règles propres au secteur numérique, sans envisager de changements radicaux. Au plan commercial, elle a fait des ouvertures sur la transparence de ses mandats et affirmé que les standards européens (environnementaux, notamment) ne seraient pas bafoués au cours des négociations.

[13] L'affaiblissement de la concurrence concerne d'autres secteurs que celui du numérique, voir Thomas Philippon, *The great reversal*, Belknap Press 2019.

risques de divergences macro-économiques, nécessaire réduction des inégalités, quête d'une plus grande autonomie industrielle, enjeu du soutien à la croissance, contestations populaires). Répondre à cette question impliquera d'abord, une fois passée la crise, de mener une réflexion collective de moyen-terme marquée du double prisme de la recherche de l'efficacité économique et de la cohésion politique de l'Union.

Dans cette perspective, plusieurs options se détachent.

La première consiste à nier les tensions analysées ici, à faire en quelque sorte « comme si de rien n'était ». La pratique économique contemporaine de l'Union a pu être marquée de cette empreinte, particulièrement après 2008, lorsque les États ont confronté leurs ressentiments, réaffirmant collectivement les principes du « pacte maastrichtien » au plan budgétaire et, partiellement, au plan monétaire^[14], tout en se reposant sur les institutions (BCE, BEI, Commission) pour les aider à assurer la stabilité financière et financer les mesures contracycliques et structurelles nécessaires. Les changements institutionnels actés (création du FESF-MESF, MES, nouvelles règles budgétaires) furent alors marqués par un sentiment d'urgence et une logique technocratique sans être réellement débattus par les représentations politiques et les opinions. Cette voie ne paraît pas saine au plan démocratique et politique : elle ne répond pas aux réels enjeux politiques, sociaux et économiques. Elle crée de la frustration chez les entités attachées aux principes, comme chez celles qui les critiquent. Or, ces mêmes défis continuent de planer sur l'Europe. Surtout, ontologiquement, une crise révèle l'instabilité et la fragilité intrinsèque d'un système et les responsabilités respectives de ses composantes au plan juridico-politique : pour cette même raison, elle est l'occasion d'un renouveau.

La deuxième pointe la possibilité de démontrer que ce qui est fait en pratique est, au sens strict, conforme au droit européen, même si les pratiques observées sont éloignées de l'esprit du droit européen (absence de règles crédibles et de coopérations authentiques, remise en cause de l'ordre « constitutionnel », principes fondateurs battus en brèche comme l'absence de

financement monétaire). La BCE a, ces dernières années, interprété largement son mandat au bénéfice de l'intérêt général, d'abord à court terme avec le souci de la stabilité financière, mais en fragilisant le consensus « maastrichtien » fondateur et, dans les faits, sa propre légitimité. La tentation existe, dans la crise actuelle, de céder à cette facilité, par exemple en matière d'aides d'État.

La troisième consisterait à créer de nouvelles règles censées permettre à tous les États membres de rentrer dans les cadres « élargis » des politiques économiques. Cette hypothèse a déjà été émise lors de la réforme du Pacte de 2005 : elle a pourtant aggravé la crédibilité du « corpus » budgétaire et nuit à son efficacité. Faire perdurer les pratiques et règles exceptionnelles issues des crises récentes aurait les mêmes conséquences, tout en continuant d'alimenter les risques financiers (en ce qui concerne la politique monétaire), et d'aggraver les divergences politiques et économiques (au plan des aides d'État, par exemple). Cette option aurait, en outre, l'inconvénient politique de ne pas répondre au besoin de débats démocratiques sur les enjeux économiques et sociaux de l'Union et de re-légitimation des politiques communes.

La quatrième semble préférable, consistant à lancer un débat pour essayer de refonder un consensus politique autour des politiques économiques et de les relégitimer. Cette perspective s'inscrit dans le contexte de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Dans cette perspective, deux types d'actions paraissent souhaitables :

Changer certaines règles et pratiques : cette voie doit être engagée avec précaution car les principes sous-jacents aux périodes de stabilité (sérieux budgétaire et de la gestion publique, vertu de la concurrence, principes et objectifs premiers de la politique monétaire, gains au commerce international) sont toujours valables. Il paraît plus avisé de valoriser « l'acquis économique » et les flexibilités existantes ou récemment créées et d'élargir les instruments propres à chacune de ces politiques ;

Relégitimer les fondamentaux du cadre actuel, ses flexibilités et ses amendements potentiels, au niveau des institutions de l'Union sur la base des revues de

^[14] Référence à la pression exercée, conjuguée certes à celle des marchés, par plusieurs États membres et les institutions pour réduire drastiquement les dépenses publiques sur la période 2010-2013, de façon procyclique, et au retard observé dans la conduite d'une politique monétaire réellement non conventionnelle. Cette appréciation ne concerne pas la politique budgétaire contracyclique menée en 2008-2009 ni les premiers programmes d'achat de dettes publiques et autres mesures significatives de stabilisation des marchés de la BCE

politiques et au cours de la Conférence sur l'avenir de l'Europe avec le concours de contributions de personnalités reconnues. En dépit des difficultés inhérentes à l'exercice, considérer un changement des Traités pour renforcer la cohérence des objectifs politiques, des principes et des pratiques économiques ne doit pas être exclu à terme[15].

4. SANS ÊTRE MODIFIÉ RADICALEMENT, LE CADRE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN POURRAIT ÊTRE AMENDÉ

Il apparaît que le cadre économique européen doit faire l'objet d'un débat démocratique susceptible de lui garantir une légitimité renouvelée. Le contexte y est propice, pour au moins quatre raisons :

- Les crises sont, par nature, l'occasion de revisiter les paradigmes intellectuels existants,
- La transition énergétique et environnementale est un levier transversal, vertueux au plan politique et économique, de transformation de ces politiques,
- Plusieurs revues techniques des cadres établis (monnaie, commerce, concurrence, règles budgétaires) seront conclues par les institutions européennes, sans pouvoir être réellement relayées démocratiquement,
- Une Conférence sur l'avenir de l'Europe doit s'ouvrir.

La politique monétaire devrait faire l'objet d'inflexions :

- Dans le souci de rapprocher les camps conservateur et hétérodoxe, la revue de la politique monétaire engagée en janvier 2020 portant sur l'efficacité et les limites de l'action non conventionnelle doit être menée à terme.
- Le « socle » de la politique monétaire (indépendance de la BCE, mandat principal de stabilité des prix[16], nécessité d'un « *policy mix* » équilibré, c'est-à-dire le développement d'une capacité budgétaire propre à l'Union, voire à la zone euro) doit être réaffirmé ;
- La cible de stabilité des prix pourrait être plus « souple »[17].
- Le soutien transversal au financement de la transition climatique doit être assuré par une série d'instruments (règles de collatéral, opérations de refinancement conditionnelles, etc.) ;
- La perspective de normalisation de la politique monétaire (« *tapering* » séquentiel, hausse prévisible des taux) doit être ouverte dès que les conditions le permettront à nouveau.

- L'effectivité de la surveillance macro-prudentielle pourrait être renforcée, notamment en réduisant le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales.

- Sur la base des efforts engagés par la BCE, le dialogue interinstitutionnel, [le contrôle démocratique du Parlement européen et la sensibilisation des citoyens à la politique monétaire doivent être poursuivis, voire renforcés](#)[18].

En matière budgétaire, plusieurs changements assez significatifs pourraient être pris en considération :

- Au préalable, l'écueil d'une restriction hâtive des déficits publics doit être impérativement évité pour ne pas brider la reprise ;
- Les critères de déficit et de dette devraient être modifiés et le contrôle des dépenses structurelles maintenu au besoin par la conservation de certaines règles[19] ;
- Au plan institutionnel, l'Eurogroupe devrait être formalisé, rendu autonome et tenu responsable de ses décisions (rapports de son président devant les Parlements européen et nationaux) ; un Conseil budgétaire européen pourrait être envisagé afin de garantir une meilleure appropriation nationale des enjeux et une coordination budgétaire plus efficace ;
- Diverses mesures visant le soutien à l'investissement, en particulier dans la transition énergétique et environnementale, peuvent être engagées (création d'une compétence européenne, exercée de manière indépendante, pour [décider ce qui constitue un investissement public de haute qualité](#) ; recapitalisation de la BEI ; développement des capacités de conseil en appui aux politiques publiques et aux montages de projets).
- La poursuite des efforts de coordination et de convergence en matière fiscale devrait être facilitée par l'usage de « clauses passerelles » ou par d'autres instruments.

La politique de concurrence doit :

- Continuer de permettre les aides d'État lorsqu'elles pallient des « faillites de marché » sectorielles et reposent sur des programmes d'investissement pertinents, viables et, si possible, coordonnés, à l'instar du programme européen pour les batteries électriques[20]. Cette démarche peut être étendue à d'autres projets industriels

[15] La perspective d'une réforme des Traités serait aussi nécessaire que difficile au plan politique, car elle impliquerait un processus d'explicitation des enjeux devant les opinions et les représentations politiques nationales amenées à ratifier un nouveau texte. Les enjeux analysés (voire certains changements ambitieux des règles) la rendent souhaitable, de même que d'autres questions d'ordre institutionnel. Cette question doit faire l'objet de travaux plus approfondis.

[16] Démultiplier les objectifs d'une Banque centrale est susceptible d'exposer celle-ci à des pressions politiques plus fortes et de fragiliser son indépendance. Une réforme du mandat impliquerait sans doute une révision des Traités.

[17] Un surplus d'inflation serait sans doute bienvenu, pour faire baisser les valeurs réelles des dettes. Toutefois, sa quête ne devrait pas devenir « obsessionnelle » dans un contexte de pressions désinflationnistes durables et ainsi justifier de nouveaux programmes non conventionnels butant sur les obstacles et ayant les conséquences connus. Ainsi, la BCE pourrait-elle se doter d'une cible d'inflation moyenne de 2% (« *average inflation targeting* ») à l'instar de ce qu'a décidé la Fed en août dernier.

[18] Le Parlement européen pourrait améliorer le « dialogue monétaire » actuel en évaluant mieux la façon dont la BCE atteint ses objectifs.

[19] Le souci du contrôle des dépenses et déficits structurels, ancré dans la « règle d'or » budgétaire issue du TSCG, devrait être maintenu à la condition de réduire les marges d'erreur dans les calculs et d'accorder largement des « flexibilités cycliques » de façon ad hoc aux États dans les récessions dans le but de mieux soutenir l'activité commune.

[20] D'autres coopérations industrielles bilatérales ou multilatérales pourraient être menées, par exemple dans les systèmes d'énergie, l'Internet des objets, le « cloud », le calcul quantique, l'intelligence artificielle, la robotique, l'hydrogène, la défense, l'espace, ou la bioéconomie.

et de services soutenant la transition énergétique et environnementale.

- Ainsi que le prévoit la Commission, faire progresser certaines réflexions (question de la réforme du « marché pertinent » pour une vision mondiale du théâtre concurrentiel dans lequel opèrent les grandes entreprises européennes[21], renforcement des outils « *anti dumping*[22] »).

- Modifier les règles propres au secteur du numérique pour lutter contre les abus de position dominante et maintenir un accès au marché des petites entreprises.

- Bénéficier d'une mutualisation d'un volume plus conséquent de dépenses en R&D pour l'innovation au niveau européen, orienté vers les technologies où l'Europe a du retard et vers les transitions numériques et environnementales.

- Bénéficier d'un approfondissement du marché unique numérique et de l'énergie.

- Accentuer la lutte contre la concurrence fiscale déloyale en Europe et au-delà.

Au-delà du plan de relance, il semble nécessaire de renforcer les futurs cadres financiers pluriannuels :

- Augmenter les fonds alloués aux politiques d'avenir (numérique, énergie, intelligence artificielle, etc.) et les moyens de « *blending* » (usage des fonds budgétaires à des fins d'investissement), tout en renforçant par ailleurs l'« écosystème » de l'investissement européen, notamment en vue de soutenir les fonds propres des entreprises[23].

- Diminuer les subsides des politiques traditionnelles (PAC, fonds de cohésion) surtout lorsque ces politiques peuvent être soutenues par l'investissement et/ou le « *blending* » tout en réaffirmant l'ambition environnementale et numérique.

- Développer des fonds budgétaires utilisables dans des situations d'urgence pour faire face à des défis sociaux sur le modèle du mécanisme « SURE » acté au printemps 2020.

- Développer les ressources propres en s'en servant pour témoigner d'ambitions politiques fortes, en particulier dans le domaine environnemental et de la concurrence équitable (taxe plastique, réforme du système de quotas et de taxation des émissions de CO2, une taxe carbone aux frontières, taxe sur le secteur numérique, harmonisation de la fiscalité des entreprises).

- En parallèle, si cela est possible, baisser la proportion des contributions budgétaires nationales et rendre les contributions nationales plus justes (Italie, Espagne, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Danemark).

- Ajuster les mandats politique et budgétaire sur une période de cinq ans de sorte que le Parlement européen approuve le budget en début de législature, sur la base d'un débat politique paneuropéen.

La politique commerciale européenne gagnerait à :

- Œuvrer à la réforme de l'OMC (mise à jour des règles, par exemple propres au secteur du numérique) en saisissant l'opportunité tangible que constitue le changement d'administration américaine.

- Exiger systématiquement l'application du « *level playing field* », c'est-à-dire le respect par les partenaires de l'Union (Royaume-Uni, États-Unis, Chine) de normes réciproques ambitieuses (absence de « *dumping* » environnemental et social, règles de concurrence et d'accès aux marchés publics, de sécurité, juridique ou fiscale, etc.) et rendre l'accès au marché européen conditionné à celles-ci.

- Utiliser et renforcer si besoin les outils de défense commerciale (mesures « *anti-dumping* »[24], protection contre les IDE dans les secteurs stratégiques[25]).

- Revoir les vulnérabilités des chaînes de valeur européennes (y compris en ce qui concerne les marchés publics) et identifier les relocalisations d'activité potentiellement bénéfiques.

- Renforcer les mécanismes de compensation financière des « perdants » de la mondialisation (renforcement du Fonds d'ajustement à la mondialisation et d'autres ressources budgétaires permettant de répondre à des impératifs sociaux urgents, coordination des politiques sociales ou d'investissement servant les reconversions industrielles et la formation tout au long de la vie comme celles [prévues par le Mécanisme de transition juste](#), réflexions sur la montée en gamme des emplois de services).

- Sensibiliser les représentations élues et les opinions aux enjeux, mécanismes et gains de l'échange international.

[21] La Commission a entrouvert la porte à une refonte de ce concept fin 2020 tout en restant très prudente : la ligne rouge de l'approbation d'une fusion doit rester, selon elle, le maintien d'alternatives fiables sur le marché

[22] La Commission est déterminée à réformer les règles de la concurrence de sorte que les groupes étrangers subventionnés (directement ou indirectement) opérant dans l'Union, ou souhaitant y faire une acquisition, soient mieux contrôlés et sujets à des mesures de rétablissement de la concurrence (désinvestissements d'actifs, réduction de capacité de production, interdictions d'acquisition, etc.).

[23] Le soutien à l'investissement correspond à un point d'équilibre politique important entre les partisans de la rigueur et ceux de la solidarité en zone euro. De fait, les initiatives (projet compromis de budget de la zone euro (IBCC) et la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) font la part belle à ce type de soutien à l'activité, utile à court et à moyen-long terme et gage de modernisation des économies.

[24] Ces mesures protègent environ 320.000 emplois directs dans les secteurs industriels dans l'Union (source : EPSC). Les mesures « *anti-dumping* » peuvent être élargies au secteur des services.

[25] L'Union a adopté, en mars 2019, un mécanisme de coopération permettant de faciliter l'échange d'informations entre États membres lorsque des offres d'IDE de partenaires sont faites, la Commission pouvant émettre un avis lorsque ces IDE concernent plusieurs États membres ou un programme européen (Horizon). L'approbation des IDE reste entre les mains des États membres. Une harmonisation des règles, voire une approbation des IDE au niveau de l'Union, pourrait être envisagée, ainsi que le recommandent Véron et al (2020).

*

La transformation énergétique et environnementale, les résultats à venir des revues engagées et la perspective de la Conférence sur l'avenir de l'Europe fournissent un levier pour reconsidérer pragmatiquement chacune des grandes politiques économiques de l'Union et leur octroyer une légitimité renouvelée. Ce défi ne pourra pas être relevé facilement : les contraintes politiques, lorsqu'elles sont liées à des intérêts et à des conceptions économiques divergents, ont toujours pesé sur la conduite des politiques économiques. Partant, la tentation peut être grande, après tant d'affrontements politiques et d'écueils démocratiques passés, de revenir au « *modus vivendi* » habituel. L'exercice de re-légitimation des politiques économiques doit néanmoins être conduit en tenant compte du contexte de crise, qui expose l'Union à

l'affaissement économique, à la défiance des opinions et à la discorde de certains de ses dirigeants. Cet exercice est aussi nécessaire dans un environnement international très incertain où l'Europe doit mieux défendre ses propres intérêts et continuer de jouer un rôle important pour tenter de rétablir des règles du jeu collectives.

Olivier Marty

Enseigne l'économie européenne à SciencesPo et à l'École normale supérieure (Ulm)

Damien Ientile

Professionnel du secteur financier, ancien fonctionnaire des ministères économiques et financiers français

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.