

Face à la pandémie, l'Europe a eu tout juste... ou presque

 alternatives-economiques.fr/face-a-pandemie-leurope-a-presque/00095394



Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission européenne, le 20 janvier 2021. Malgré un soutien massif apporté aux économies, l'UE se heurte encore et toujours aux logiques comptables des Etats membres.

PHOTO : European Union/XINHUA-REA

?

En quelques mois, l'Europe a pu soutenir les Etats dans leur lutte contre la pandémie et ses conséquences économiques, et réussi à se projeter vers l'avenir avec un plan de relance. Cependant, la crise a révélé des problèmes critiques, qui méritent des réformes politiques majeures une fois la crise passée.

Contrairement à 2008-2009, l'Europe a répondu présente face à la pandémie de la Covid-19. Bien sûr, ce sont avant tout les Etats qui ont réagi économiquement à la crise provoquée par la pandémie. Que cela nous plaise ou non, l'Europe reste une union imparfaite d'Etats souverains qui n'est pas dotée d'instruments d'action commune, notamment une capacité budgétaire.

Cependant, l'Europe a soutenu les économies du continent avec une rapidité que peu auraient imaginée. La Commission a déclenché la clause de sauvegarde du pacte de stabilité et de croissance, et donc suspendu les contraintes qu'il impose aux Etats, et assoupli les règles en matière d'aides publiques aux entreprises, permettant des interventions en faveur de secteurs particulièrement touchés par la crise.

Taux d'intérêt favorables

La BCE a lancé un vaste programme d'achats d'obligations d'Etat (le PEPP), qui a été récemment prolongé jusqu'au printemps 2022. Cela a permis de faire baisser les taux d'intérêt.

Les institutions européennes ont également mis des prêts à la disposition des Etats membres pour les dépenses les plus urgentes. Qu'il s'agisse de dispositifs existants, comme le Mécanisme européen de stabilité (MES), ou de nouveaux, comme le fonds Sure (en français : soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence) pour accompagner le financement des programmes de chômage partiel, le principe est le même : l'Union emprunte à des taux favorables et remet les fonds à ses membres, qui peuvent alors économiser sur les dépenses d'intérêt de la dette.

Certes, tout n'a pas fonctionné comme prévu, notamment avec la nouvelle facilité de financement du MES qu'aucun Etat n'a activée. Il était clair dès le départ que la décision d'utiliser un instrument créé à d'autres fins (la stabilité financière), pour soutenir les dépenses de santé des pays, était risquée. En revanche, Sure a été plébiscité, montrant par la même la capacité de l'Union européenne à offrir des instruments d'action collective et de solidarité en cas de crise.

Biens publics européens

L'Europe a en outre assumé un rôle moteur quand il a été question de réfléchir à la relance d'après-crise et à la fourniture de « biens publics globaux » (en faveur de la transition écologique, de la relance de l'investissement public, et de la numérisation) qui sont essentiels à la reprise et ne peuvent pas être fournis par les Etats seuls.

Ce qui manque au Fonds européen de relance, c'est une dimension spécifiquement européenne

C'est ce qui a inspiré le plan *Next Generation EU*, qui ajoute la *Facilité pour la reprise et la résilience* au budget européen. La Facilité a une valeur symbolique importante, car la Commission va s'endetter et redistribuer les ressources aux pays membres pour qu'ils investissent en fonction des besoins. L'Europe s'est dotée d'un instrument, certes encore temporaire et limité, de mutualisation des dettes publiques qui pourrait à l'avenir, et en cas de succès, servir de base à la création d'un véritable budget fédéral.

Un autre élément positif est la conformité de cette stratégie de relance aux objectifs de long terme définis par la Commission fin 2019. Les contraintes strictes imposées à l'élaboration des plans de relance nationaux assureront la cohérence globale des stratégies nationales et une plus grande efficacité dans la fourniture des biens publics européens, même si l'on peut regretter que les Etats membres n'aient pas coordonné en amont leurs plans d'investissement respectifs.

Ceci souligne un point critique. Même s'ils sont financés par une dette commune, les investissements resteront la prérogative des Etats membres. Ce qui manque au Fonds européen de relance, c'est une dimension spécifiquement européenne (voir Creel et al.,

2020) Au contraire, l'un des prix à payer pour obtenir le soutien des soi-disant « frugaux » au plan *Next Generation* a été la réduction du financement de biens publics véritablement européens tels que l'éducation, le programme Invest Europe et la santé.

Besoins massifs

Une partie du financement a été réintroduite grâce au travail du Parlement européen, mais la contradiction demeure. Il est particulièrement décourageant que le Conseil ait initialement réduit la proposition de gestion commune embryonnaire de la santé (le programme EU4Health) et que les efforts de la Commission pour faire avancer un projet d'Union de la santé aient été ignorés.

Les besoins sont pourtant massifs. Dans le seul secteur de la santé, le déficit d'investissement est évalué par la Commission européenne à 70 milliards d'euros par an auxquels s'ajoutent 50 milliards dans le domaine de la dépendance ; un montant inaccessible à de nombreux Etats membres soumis à des contraintes budgétaires fortes.

Et ce n'est rien par rapport aux besoins d'investissement annuels pour éviter le déclin du stock de capital et pour assurer une plus grande indépendance de l'UE, par exemple dans l'accès aux matières premières pour les batteries, l'énergie renouvelable ou les médicaments (120 milliards), pour redresser l'investissement en chute libre en 2020 et 2021 (de l'ordre de 850 milliards en cumulé), ou pour assurer la transition vers une économie neutre en carbone et la transformation digitale (825 milliards).

750 milliards d'euros permettront de résorber tout juste la moitié des besoins recensés pour 2020 et 2021

Ces montants proviennent de documents publics de la Commission européenne parus le 27 mai. Ils concernent certes les 27 Etats membres et, à la fois, les investissements publics et surtout privés, et n'ont donc pas vocation à être intégralement financés sur fonds européens, voire sur fonds publics. Ceci étant dit, les montants en jeu donnent une idée du décalage entre l'avancée pourtant indéniable du plan *Next Generation EU* et les réalisations concrètes auxquelles il contribuera : 750 milliards d'euros permettront de résorber tout juste la moitié des besoins recensés pour 2020 et 2021, sachant que ce plan, associé au budget européen, a été agréé pour sept ans et qu'il n'est pas prévu de l'abonder.

Cela peut sembler être une opportunité manquée tant les coûts de financement sont bas aujourd'hui : les émissions de dette publique à 5 ou 10 ans, et parfois au-delà, se font à des taux négatifs dans la majorité des Etats européens. L'UE est dans les meilleures dispositions possibles, financièrement, pour assurer la viabilité des investissements dont elle a besoin.

Logiques comptables

Malheureusement, les négociations européennes se heurtent toujours et encore aux logiques comptables des Etats. Les « frugaux », en particulier, qui mésestiment à dessein les bénéfices qu'ils tirent du Marché unique et, par les rabais qu'ils ont obtenus, sapent la

logique fédérale de « chacun selon ses moyens ». Elles butent également contre les politiques d'instrumentalisation de l'Europe à des fins internes, en témoigne l'épisode du veto polonais et hongrois sur le budget européen.

En quelques mois seulement, l'UE a pu soutenir les Etats dans leurs efforts de lutte contre la pandémie et se projeter vers l'avenir avec un plan de relance à moyen-long terme. A la lumière des désastres des années de gestion de la crise grecque, cela n'allait pas de soi.

Cependant, la crise a révélé des problèmes critiques, qui méritent des réformes politiques majeures une fois la crise passée afin que nul Etat ne puisse, sous couvert de défendre ses intérêts particuliers, empêcher l'UE de fournir des biens publics européens pour répondre aux enjeux mondiaux qui nous font face : la transition écologique, la transformation numérique et la lutte contre les inégalités territoriales.

Jérôme Creel est directeur du département des études à l'OFCE et professeur associé d'économie à ESCP.

Francesco Saraceno est directeur adjoint du département des études à l'OFCE et membre du conseil scientifique de la LUISS Business School de Rome.

Ce texte est publié en partenariat avec l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

