

# L'ANALYSE DE

JEAN PISANI-FERRY



## RELANCE EUROPÉENNE : LE GRAND PARI

28 septembre 2020

Si le programme de relance européen est un succès, il ouvrira peut-être la voie à une union budgétaire. Mais si les milliards d'euros empruntés par l'UE ne parviennent pas à de bons résultats, si les petits calculs politiques l'emportent sur la vision d'avenir, alors les aspirations fédérales seront douchées pour au moins une génération.

**E**n juillet, les dirigeants européens se sont mis d'accord pour emprunter 750 milliards d'euros et ainsi financer 390 milliards de transferts et 360 milliards de prêts aux États membres, en vue de les aider à se relever de la commotion économique induite par la pandémie. Ce programme de relance, appelé *Next Generation EU*, a été salué à juste titre comme une avancée majeure : l'Union n'avait jamais emprunté pour financer des dépenses, encore moins pour opérer des transferts vers les États.

Ce programme, et en particulier la *Facilité pour la reprise et la résilience*, qui distribuera l'essentiel des fonds, représente un véritable pari. Si le plan est un succès, il ouvrira la voie à de nouvelles initiatives, peut-être même à une union budgétaire qui complètera l'union monétaire mise en place il y a vingt ans. Mais si les objectifs ne sont pas atteints, et si le clientélisme politique prend le pas sur les nécessités économiques, les aspirations fédérales seront douchées pour une génération au moins.

La première interrogation concerne l'ampleur du programme. Pour impressionnant que soit un montant de 390 milliards, cela ne représente que moins de 3% du PIB européen, à déboursier sur une période de plusieurs années. Jason Furman, l'ancien président des conseillers économiques de Barack Obama, a calculé que la réponse du gouvernement américain à la crise financière de 2008 avait mobilisé 1 600 milliards de dollars, soit environ 10% du PIB<sup>[1]</sup> : trois à quatre fois plus, en réponse à un choc économique bien plus faible.

---

[1] Jason Furman, « Responding to the Global financial Crisis. What We Did and Why We Did It. The Fiscal Response to the Great Recession: Steps Taken, Paths Rejected, and Lessons for Next Time », Brookings, September 11–12, 2018. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/08/12-Fiscal-Policy-Prelim-Disc-Draft-2018.09.11.pdf>

Dans l'ensemble, par conséquent, la responsabilité de corriger les effets dévastateurs du choc de l'épidémie continue de relever des États nationaux. D'ailleurs, l'effort budgétaire *d'ores et déjà* consenti par les principaux membres de l'UE représente 7 à 12% de leur PIB – et d'autres dépenses conséquentes ont déjà été annoncées[2].

Néanmoins, les transferts européens pourraient avoir un effet déterminant dans certains pays qui n'avaient pas fini de se remettre de la crise des dettes souveraines lorsque la Covid est arrivée. Les transferts nets des contributions futures au remboursement de la dette pourraient représenter 4% du PIB pour l'Espagne, 5% pour le Portugal et 8% pour la Grèce, d'après les calculs de la Banque centrale européenne[3]. C'est nettement plus que les 2,6% du PIB octroyés par les États-Unis à l'Europe dans le cadre du Plan Marshall après la Seconde guerre mondiale[4]. Investies de manière judicieuse, ces sommes pourraient changer le destin économique des pays qui en bénéficieront.

Le défi suivant est celui du rythme. Au printemps dernier, les économies européennes ont plongé. Elles sont en train de repartir mais elles tournent toujours à quelque 95% de leurs capacités[5]. Avec la nouvelle vague de l'épidémie et l'augmentation du chômage, l'enjeu immédiat est de savoir si le mouvement de rétablissement des économies va se poursuivre ou marquer le pas.

Si la reprise économique européenne devait fléchir, un cercle vicieux d'épargne de précaution et d'anticipations négatives s'enclencherait, avec le risque d'une rechute dans la récession. La stratégie adaptée est donc de rendre le soutien budgétaire contingent au rythme du rétablissement économique. Pour cela, les fonds devraient être disponibles *dès maintenant* et être décaissés rapidement dès que le besoin s'en fait sentir.

Mais ne nous trompons pas : le plan de soutien européen viendra dans un deuxième temps. Avant que les fonds puissent être décaissés, l'Union va devoir trouver un accord sur les priorités, les procédures et les conditionnalités, ce qui, inévitablement, prendra du temps.

---

[2] Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, septembre 2020.  
[https://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/perspectives-economiques-de-l-ocde/volume-2020/issue-1\\_773ea84a-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/perspectives-economiques-de-l-ocde/volume-2020/issue-1_773ea84a-fr)

[3] Alessandro Giovannini, Sebastian Hauptmeier, Nadine Leiner-Killinger et Vilém Valenta, « The fiscal implications of the EU's recovery package », ECB Economic Bulletin, 6/2020.  
[https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006\\_08~7f90a18630.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_08~7f90a18630.en.html)

[4] Voir Benn Steil, *Le Plan Marshall*, Les Belles Lettres 2020.

[5] Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, septembre 2020.

Moins de 10% des 390 milliards seront décaissés en 2021, et 15% en 2022, d'après la BCE[6]. Dans l'état actuel des choses, par conséquent, la responsabilité de soutenir l'activité continue d'appartenir aux États. Même en 2022, il sera trop tôt pour passer le relais à l'UE et replier l'effort national de stimulation budgétaire. Il faut résister à la tentation de consolidation budgétaire précoce.

Plutôt que de miser sur une relance keynésienne par la demande, l'objectif du programme européen « Nouvelle Génération » est en réalité structurel : son but est d'engager un nouveau cycle de développement. Le projet vise à renforcer la résilience économique, à soutenir la transition vers une économie décarbonée, à accélérer la transition numérique et à amortir les effets sociaux et territoriaux de la crise sanitaire. Ce qui nous amène à la troisième question : celle de savoir non pas quand l'argent européen arrivera en Europe du Sud, mais s'il permettra de porter remède aux handicaps traditionnels de ces pays, comme la faiblesse de la productivité, le chômage structurel, les inégalités et la dépendance aux technologies intensives en carbone.

L'Union européenne est claire sur ce point et la Commission a précisé récemment le type d'investissement et de programme de réforme que les États membres devront présenter pour accéder au fonds de soutien[7]. Bien qu'il revienne aux gouvernements nationaux d'initier les programmes, ceux-ci devront revoir leur copie si l'Union juge que les projets sont trop vagues ou trop légers pour être efficaces. Ceci pourrait se révéler politiquement explosif dans des pays comme l'Italie dont le chef du gouvernement, Giuseppe Conte, a lutté jour et nuit lors du sommet de juillet contre les efforts des pays du Nord pour imposer, en contrepartie des aides financières, une série de réformes prédéfinies.

Le compromis trouvé est raisonnable mais fragile[8]. Les plans des États membres seront notés en fonction de leur apport à des objectifs déterminés comme la croissance, la création d'emplois et la résilience, tandis que les déboursements seront conditionnés à la capacité des États récipiendaires à atteindre des cibles et objectifs intermédiaires. Cet arrangement évite aussi bien la conditionnalité politique (« réformez d'abord votre système de retraite, nous discuterons ensuite ») que le blanc-seing (« voici l'argent, merci de nous indiquer comment vous allez le dépenser »). Il s'agit plutôt de mettre en place un contrat au gré duquel l'apport européen vise à concourir à une série d'objectifs, et où l'Union vérifie donc que les conditions requises pour atteindre ces objectifs sont bien en place.

[6] Alessandro Giovannini, Sebastian Hauptmeier, Nadine Leiner-Killinger et Vilém Valenta, « The fiscal implications of the EU's recovery package », ECB Economic Bulletin, 6/2020.

[https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006\\_08~7f90a18630.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_08~7f90a18630.en.html)

[7] [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3\\_en\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v3\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en.pdf)

[8] <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

D'intenses controverses sont cependant à prévoir si la Commission fait son travail, rejette les programmes inefficaces et retarde les déboursements au cas où les objectifs intermédiaires ne seraient pas atteints. Le risque est que les procédures débouchent sur des disputes bureaucratiques indéchiffrables pour le grand public, mais facilement exploitables par les populistes.

Pour éviter de tomber dans ce piège, l'Union européenne va devoir trouver le bon équilibre entre l'indulgence et l'ingérence. Pour chaque programme, elle va devoir énoncer des objectifs et des critères simples, bien définis et presque indiscutables. Elle devra être prête à rester ferme sur ces bases. Elle devra également suivre de près l'acheminement des fonds et tirer rapidement le signal d'alarme en cas de détournement. Comme l'a écrit Guntram Wolff, du think tank Bruegel, des phénomènes de corruption seraient mortels pour de grandes ambitions européennes<sup>[9]</sup>.

Thomas Edison a dit un jour que le génie consistait en 1% d'inspiration et 99% de transpiration. Le moment d'inspiration a été le sommet européen de juillet. Maintenant, il va falloir transpirer. Pour la bonne cause.

© Project Syndicate

<https://www.project-syndicate.org>

*Jean Pisani-Ferry est économiste. il enseigne à Sciences Po et est titulaire de la chaire Tommaso Padoa-Schioppa à l'Institut universitaire européen (Florence). Il est également senior fellow chez Bruegel (Bruxelles) et nonresident Senior Fellow au Peterson Institute (Washington).*

---

[9] <https://www.bruegel.org/2020/09/without-good-governance-the-eu-borrowing-mechanism-to-boost-the-recovery-could-fail/>