Jean Pisani-Ferry : « La postérité du plan de relance européen sera une affaire d'exécution »

lemonde.fr/idees/article/2020/06/20/jean-pisani-ferry-la-posterite-du-plan-de-relance-europeen-sera-une-affaire-d-execution_6043532_3232.html

Angela Merkel et Emmanuel Macron, durant une conférence de presse conjointe en vidéo, le 18 mai.
KAY NIETFELD / AFP

Le virage est spectaculaire : en brisant d'un seul coup, et sans trop d'émotion, deux tabous bien ancrés, Mme Merkel a changé les termes du débat économique européen. Jusqu'à l'accord franco-allemand du 18 mai, c'était entendu : il n'y aurait ni financement des dépenses par émission de dette conjointe ni nouveaux transferts de solidarité entre Etats. La chancelière avait tenu cette ligne depuis la crise de l'euro, en 2011-2012. Elle a soudainement viré de bord.

Politiquement, c'est fondamental. Depuis mars, la question était posée : face à un choc violemment asymétrique – la mortalité induite par la pandémie s'étage de 1 à 100 entre pays de l'Union –, les responsables politiques allaient-ils assumer la solidarité envers les Etats les plus atteints, ou s'en défausser sur des organes techniques comme la Banque centrale européenne (BCE), dont ce n'est pas la mission, ou le Mécanisme européen de stabilité (MES), qui ne peut faire que des prêts ?

Lire aussi La Banque centrale européenne, seule clé de voûte de la zone euro

Il était plus facile de ne rien assumer. Mais c'était dangereux. Les marchés risquaient de perdre confiance en une BCE dépourvue de soutien explicite ; la Cour constitutionnelle allemande allait sûrement rappeler que des initiatives à caractère distributif doivent rester du ressort des Parlements ; et Matteo Salvini, le leader populiste, avait fait des prêts MES le symbole d'une vassalisation.

Volets financier et budgétaire

Heureusement, le courage l'a emporté. Les négociations continuent mais les grandes lignes du dispositif de réponse européen sont désormais connues. Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission, a repris à son compte le plan Macron-Merkel et son projet fournira la base d'un compromis malgé les réticences des Etats « frugaux ». L'accord comportera un volet financier, constitué d'une série de mécanismes de prêts à long terme qui permettront à tous de payer peu ou prou le même taux d'intérêt, et un second volet qui prendra la forme d'un budget supplémentaire de l'ordre de 450 milliards d'euros sur 2021-2025. S'y ajouteront, pour les entreprises, garanties de crédit, soutiens à la solvabilité et appuis à l'investissement. L'ensemble sera financé par l'émission de dettes communes, dont le remboursement sera étalé sur une longue période.

Lire aussi Un plan de relance de 750 milliards d'euros pour dessiner une Europe plus solidaire
Restent trois questions : la réponse sera-t-elle suffisante ? Sera-t-elle adéquate ? Et augurera-t-elle de changements plus permanents ? Sur le premier point, il faut être réaliste. L'effort budgétaire européen s'élèvera à 3 points de PIB environ ; cela reste une fraction des 20 à 30 points d'endettement supplémentaire anticipés pour les Etats à l'horizon de la fin 2021 ; et cela risque de venir tard, car le gros des déboursements n'arrivera pas avant 2022. Certes, l'argent européen pourra prendre le relais des programmes nationaux lorsque ceux-ci commenceront d'être repliés. Mais l'urgence demeure, et il faut pousser les feux.

> « Les grands bénéficiaires seront, en termes absolus, l'Italie, l'Espagne et la France, et, en termes relatifs, la Bulgarie, la Croatie et la Grèce »

Sur le second point, l'initiative relève inévitablement du compromis. Une quarantaine de milliards d'euros seront consacrés aux biens publics européens (santé, recherche, action extérieure) ; une petite cinquantaine serviront à acheter le consentement des mineurs de charbon et des agriculteurs à la fixation d'objectifs climatiques ambitieux ; et le reste, de l'ordre de 350 milliards, financera des programmes de revitalisation économique.

Zsolt Darvas, du centre Bruegel, a calculé combien recevra chacun si le plan de la Commission est adopté (« The EU's Recovery Fund Proposals : Crisis Relief with Massive Redistribution »). Les grands bénéficiaires seront, en termes absolus, l'Italie, l'Espagne et la France, et, en termes relatifs, la Bulgarie, la Croatie et la Grèce : des pays très touchés par la crise, en retard de développement, ou l'un et l'autre à la fois. Pour

l'Italie, le chèque ne sera pas négligeable : de l'ordre de 5 % du PIB. Bien investis, ils pourront faire une différence. Mais à condition d'éviter la rigidité et la politisation qui ont trop souvent caractérisé le budget européen.

De nouvelles ressources communes

Reste la troisième question : quelle sera la postérité de cette initiative exceptionnelle ? A Berlin, Olaf Scholz, le vice-chancelier social-démocrate, a parlé de *« moment hamiltonien »*, en référence au marchandage par lequel Alexander Hamilton, le premier secrétaire au Trésor américain, a imposé, en 1790, la reprise par l'Union de la dette des Etats fédérés, en échange du transfert de la capitale de New York à Washington : une initiative financière radicale, qui est regardée comme fondatrice de l'Etat fédéral.

La comparaison rencontre vite ses limites. Il n'est pas question de mutualiser les dettes passées, et il n'est pas prévu que ce budget de crise débouche sur un accroissement permanent des moyens de l'Union. Les « frugaux » ne signeront d'ailleurs que si des garanties leur sont données sur ces deux points.

> « Demain, après-demain, on pourra, en cas de besoin, ressusciter cette "capacité budgétaire" qui manquait à l'Europe pour combattre les grandes crises »

Un précédent aura toutefois été créé : demain, après-demain, on pourra, en cas de besoin, ressusciter cette « capacité budgétaire » qui manquait à l'Europe pour combattre les grandes crises. Et il est fort probable que, pour assurer le remboursement de la dette qui va être levée, l'Union s'entende sur de nouvelles ressources communes : par exemple, une taxe carbone aux frontières ou, malgré le blocage américain, un impôt sur les profits des multinationales.

En définitive, beaucoup dépendra de la qualité de ce qui va être accompli dans les deux ans à venir. Si le plan de relance débouche sur des dépenses utiles d'intérêt commun, s'il contribue au redressement des économies en difficulté et s'il s'accompagne d'une cohésion accrue des Etats, il formera certainement la base d'initiatives futures. S'il arrive trop tard, s'il laisse le souvenir de chicanes bureaucratiques et de marchandages politiques, il marquera négativement les esprits et sera sans lendemain. La postérité du plan Macron-Merkel sera donc une affaire d'exécution. C'est le moment de soulever les montagnes, pas de céder à la tentation du mauvais compromis.

Lire aussi Plan de relance de la Commission : une chance historique pour l'Europe
Jean Pisani-Ferry est professeur d'économie à Sciences Po et à l'Institut universitaire européen de Florence, chercheur à Bruegel (Bruxelles) et au Peterson Institute (Washington) .

Jean Pisani-Ferry(Economiste)

- Favoris
- Partage