

Solidarité financière et financement de l'économie : les moyens d'intervention de l'Union européenne



Henry Marty-Gauquié, Directeur honoraire de la Banque européenne d'investissement (BEI), membre des Conseils scientifiques de la Fondation « Partager le Savoir en Méditerranée » et de l'Association « Euromed IHEDN » ; membre du Groupe d'analyse JFC Conseil.

Mots clefs : BEI, FEI, zone euro, financement de l'économie, crise économique, politique monétaire, plans d'aide aux pays en difficulté de l'UE.

Note : le présent article est publié par la Revue Gestion & Finances Publiques (<http://www.gestionfipu.com/>) au numéro 4-2017. Il reprend les thèmes d'une intervention de l'auteur au colloque « *Quelle Solidarité Financière pour l'Union européenne ?* » organisé par l'Université Rennes 2 et Sciences Po Rennes, les 26 et 27 janvier 2017.

*_*_*_*_*

Résumé :

Si le principe de solidarité est consubstantiel au projet européen, ce concept est d'abord envisagé sous l'angle du financement des activités nouvelles et de la correction des déséquilibres induits par la création du « marché commun ». Ce n'est qu'à la fin des années 1970 qu'apparaît la notion de *solidarité financière* entre les États membres ; une évolution résultant d'une double impulsion : la crise économique induite par l'effondrement du système monétaire mondial en août 1971 et les exigences de « juste retour financier » exprimées à l'encontre de l'Union européenne par le gouvernement britannique, dès 1975.

La solidarité financière entre les pays de l'Union européenne prend trois expressions. Celle du budget européen tout d'abord qui, à travers les Fonds structurels et assimilés, redistribue annuellement environ 110 Mds d'€, soit pour accélérer le rattrapage des régions les moins développées, soit pour soutenir la mise en œuvre des politiques structurelles de l'Union par les économies des 28 pays membres : réseaux transeuropéens, équilibre territorial, appui aux PME et emploi, transitions écologique et numérique.

Celle des interventions du Groupe BEI (Banque et Fonds européens d'investissement) dont le rôle est double : d'une part, orienter et transformer l'épargne européenne et mondiale vers le financement des priorités économiques et sociales de l'UE et, d'autre part, catalyser l'investissement privé et public autour de ses propres interventions (effet de levier). Avec un volume annuel proche de 80 Mds d'€, l'intervention du Groupe BEI et de ses cofinanceurs représente une création annuelle de nouveau capital de 220 à 240 Mds € bénéficiant chaque année à quelques 265 000 entreprises et à plus de 4,1 millions d'emplois. Très rapidement, le rôle de la Banque a intégré une dimension de solidarité en finançant prioritairement et en convergence avec le budget européen, le développement des économies moins développées, la mise à niveau des pays en phase de préadhésion à l'Union, puis des actions contracycliques face aux crises, notamment depuis 2008 avec le financement de 3 initiatives de croissance et du Plan d'Investissement pour l'Europe, dit « Plan Juncker ».

Le troisième pilier de la solidarité financière au sein de l'Union européenne a été développé à partir de septembre 2008, sous deux formes ; la politique monétaire non conventionnelle de la Banque Centrale Européenne et le soutien à l'ajustement des pays membres en difficulté économique face à la crise. Ici les montants en jeu sont considérables, qu'il s'agisse des plans d'ajustement économique de 5 pays de la zone euro ayant mobilisé au total près de 620 Mds en

soutien à la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et Chypre, ou des plans de soutien à la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie qui ont totalisé plus de 49 Mrds ; parallèlement, la BCE mettait en place des politiques monétaires non conventionnelles au soutien du secteur bancaire, puis des Etats et des collectivités publiques, ce qui a fait passer son bilan de 6% à 31% du PIB de la zone euro (soit plus de 3250 Mds d'€).

Mis en place au fil des années et dans l'urgence, ces instruments sont certainement une expérience unique au monde tant par les volumes mobilisés que par la variété des leviers de politique économique mis en œuvre. Ces avancées demeurent néanmoins peu connues et très fragiles en ce qu'elles sont trop souvent *utilisées par les États membres pour masquer la faiblesse de leur gestion économique et budgétaire* et différer leur loyauté envers le projet européen. Aussi, ces moyens ont-ils été déployés sans constituer les sous-jacents qui auraient permis de réaliser de véritables convergences économiques et sociales. C'est pour l'avoir ignoré que les gouvernants des pays membres ont placé l'Union dans une situation d'extrême fragilité lors de l'explosion de la crise économique mondiale en 2008.

Pourtant, cette même crise et ses ampliations européennes ont mis en lumière un paradoxe : le manque de crédibilité politique de la gouvernance ne remet pas en cause l'attractivité d'une Union européenne forte, ayant fait des choix d'avenir exigeants pour son avenir et capable de s'autonomiser en termes de politiques économique et monétaire.

Pour permettre à l'Union de mieux jouer son rôle dans une économie concurrentielle et mondialisée, il conviendrait de refonder le projet européen autour de quatre restaurations : celle de la crédibilité de sa gouvernance économique, celle de sa souveraineté budgétaire, celle de la dimension solidaire de ses politiques économiques et sociales et, enfin, celle de sa crédibilité diplomatique et militaire, prioritairement sur les questions intéressant son voisinage qu'il soit oriental ou méridional.

Les incertitudes que font naître la montée des populismes, le processus du Brexit et l'instabilité de la gouvernance américaine offrent à l'Union européenne l'opportunité de se confirmer comme le pôle de stabilité de l'économie mondiale et le référent en termes de développement durable et de responsabilité sociale. Il est à présent temps de prendre ses responsabilités !

Texte de l'article :

Si le principe de solidarité est consubstantiel au projet européen¹, ce concept est d'abord envisagé par les traités sous l'angle économique : le financement des activités nouvelles et la correction des déséquilibres induits par la création d'un espace économique intégré. À cet effet, les auteurs du Traité de Rome, réunis lors de la conférence de Messine (été 1956) et sur proposition du Rapport de P.H. Spaak proposant la création d'un « Fonds européen d'investissement » (juin 1955), avaient préféré recourir à l'instrument de prêt plutôt qu'à un fonds budgétaire pour « assurer les investissements de cohésion et de développement du marché commun ». Deux considérations expliquent ce choix : d'une part, la faiblesse des moyens budgétaires disponibles dans une Europe encore en reconstruction et menant des guerres de décolonisation et, d'autre part, la disponibilité financière représentée par les marchés des capitaux nord-américains, manne seulement accessible aux opérateurs résidant aux USA ou au Canada, ou aux institutions supranationales ; d'où la création de la BEI dès 1957².

Ce n'est donc que plus tardivement, à la fin des années 1970, qu'apparaît la notion de *solidarité financière* entre les États membres ; cette évolution résulte d'une double impulsion : celle de la crise économique et monétaire (induite par l'effondrement, en août 1971, du système monétaire mondial fondé sur la convertibilité du US\$ en or et par les chocs pétroliers de 1971 et de septembre 1978) et celle des exigences de « juste retour » exprimées avec une virulence croissante par le gouvernement britannique dès 1975.

1. Trois expressions de la solidarité financière et du financement de l'économie

Créés à partir de 1975, les « Fonds européens structurels et d'investissement » ont pendant longtemps incarné la solidarité financière entre les États membres de l'Union. Les FESI sont en effet les instruments budgétaires de soutien à l'exécution des objectifs socio-économiques de l'UE par les pays membres : cohésion territoriale et sociale, agriculture et ruralité, environnement et développement durable, compétitivité des entreprises, soutien à l'emploi et lutte contre la pauvreté.

¹ Voir, entre autres : la Déclaration Schuman du 9 mai 1950, le préambule du Traité de Rome : « Les États membres... déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens... », puis l'article 2 du TCE devenu article 3 du TUE ; voir aussi la jurisprudence de la CJUE dès 1973, puis 1979 : « En adhérant à la Communauté européenne, les États souscrivent un devoir de solidarité » (CJCE, 7 février 1973, *Commission c/Italie*, aff. 39/72, Rec. p. 101, pt 24 ; et CJCE, 7 février 1979, *Commission c/Royaume-Uni*, aff. 128/78, Rec. p. 419, pt 12.).

² Sur ce sujet peu connu, voir : *La création de la Banque européenne d'investissement* (collectif), BEI, 06/2008 (ISBN 978-92-861-0684-2).

Fixés dans le Cadre financier pluriannuel (CFPA) de l'Union pour 7 ans³, les FESI sont préalloués en volume à chacun des États membres qui, de fait, les considère comme un acquit⁴ dont l'exécution est convenue par la signature de programmes opérationnels avec la Commission. Les FESI représentent près de 80 % du budget opérationnel de l'UE et sont complétés par les politiques structurelles de l'Union (14 % du budget) dans certains secteurs spécifiques : réseaux transeuropéens, appui aux PME, à l'innovation, à la transition climatique, etc. Au total, ce sont plus de 110 milliards d'euros (Mds €) de subventions qui sont ainsi annuellement redistribués entre les économies des 28 au profit soit du rattrapage des économies en dessous de la moyenne communautaire (1^{re} priorité), soit d'autres actions prioritaires pour le futur de l'Union.

Établi en 1957, le Groupe BEI (Banque et Fonds européens d'investissement) a développé son action pour devenir, avec environ 80 Mds € de prêts et garanties par an, la plus importante banque multilatérale au monde et un acteur essentiel du financement de l'économie européenne, notamment de ses secteurs d'avenir : compétitivité et innovation des entreprises, capital humain (éducation, formation, santé), développement urbain, transitions énergétique et numérique.

Le rôle du Groupe BEI est double : d'une part, orienter et transformer l'épargne européenne et mondiale⁵ vers le financement des priorités économiques et sociales de l'UE et, d'autre part, catalyser l'investissement privé et public autour de ses propres interventions (effet de levier). En moyenne, l'intervention du Groupe BEI et de ses cofinanceurs représente une création annuelle de nouveau capital de 220 à 240 Mds € ; en pratique, cela bénéficie chaque année à quelque 265 000 entreprises et concerne plus de 4,1 millions d'emplois.

Conçu comme un outil de financement de la nouvelle économie induite par « le développement du marché commun », le rôle de la Banque a, très rapidement, intégré une dimension de solidarité économique en finançant prioritairement et en convergence croissante avec le budget

³ Pour plus de détails, voir le Cadre financier pluriannuel (CFPA) 2014-2020 tel qu'établi par le règlement du Conseil n° 1311/2013, ainsi que les textes d'exécution relatifs au système des ressources propres de l'UE, à la mise à disposition du budget de la ressource fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB des États membres (Décision du Conseil 5602/2014, et Règlements 5600, 5602 et 5603/2014). Tous documents et ajustements du CFPA sont à consulter et analysés dans le chapitre relatif au CFPA sur : http://ec.europa.eu/budget/mff/index_fr.cfm .

⁴ Ce « sentiment de propriété » développé par les États à l'égard du volume des FESI est d'autant plus fort que 73 % du budget de l'Union est financé par des contributions nationales (la « ressource fondée sur le RNB ») définies suivant une clé de répartition reflétant le poids de chacun dans le RNB de l'Union.

⁵ Près du tiers des ressources empruntées par le Groupe BEI sur les marchés des capitaux le sont dans des monnaies non européennes, principalement le US\$, qui sont ainsi orientées vers le financement de projets bénéficiant à la compétitivité de l'économie européenne (voir les rapports annuels de la BEI, annexe statistique, tableau des emprunts).

européen, le développement des économies moins développées de l'Union ; par la suite, le Groupe a développé des politiques contracycliques face aux crises économiques (notamment en 2009, puis en 2012, et enfin avec la 3^e initiative de croissance voulue par le Conseil européen en 2014 : Plan d'Investissement pour l'Europe, dit « Plan Juncker »).

Enfin, signalons le rôle très actif du Groupe BEI pour préparer les pays candidats en prélude à leur entrée dans l'Union, particulièrement ceux affichant un retard de développement par rapport à la moyenne communautaire. La BEI a ainsi développé une expertise particulière dans le financement des transitions économiques induites par la chute des dictatures hellénique (1974-81) puis ibériques (1976-86), expérience qui fut très largement mise à profit, après la chute du Mur de Berlin, pour soutenir la réunification allemande puis le processus de préadhésion des 13 nouveaux États membres d'Europe centrale, de Méditerranée et des Balkans occidentaux (1993-2004/2007/2013).

Le troisième pilier de la solidarité financière au sein de l'Union européenne a été développé à partir de septembre 2008, sous deux formes ; la politique monétaire non conventionnelle et le soutien à l'ajustement économique des pays en difficulté.

La politique monétaire de la BCE⁶

Cette politique prend successivement trois expressions :

- dès septembre 2008, une politique de *baisse des taux directeurs* : plus graduelle et en définitive plus durablement basse que celles de la FED américaine ou de la Banque d'Angleterre ; en mars 2016, le taux directeur de la BCE était fixé à 0 % ;
- à partir d'octobre 2008, le gonflement des *opérations de refinancement des banques* : originellement consacrées aux banques allemandes, ces opérations de refinancement sont élargies aux banques des pays périphériques en difficulté (« PIIGS » : Portugal, Italie, Irlande, Grèce, Espagne) puis, à partir de début 2012, à celles de pays plus centraux tels la Belgique, la France, l'Autriche ou la Finlande. Ainsi le volume mensuel des opérations de refinancement de la BCE visant à apporter de la liquidité aux banques (*Main Refinancing Operations* (MRO), *Long Term Refinancing Operations* (LTRO) et *Very long term refinancing operation* (VLTRO)) sont-elles passées de moins de 400 Mds € mensuels en septembre

⁶ Pour une vue plus détaillée de ce qui va suivre, se reporter au Rapport sur l'état de l'Union 2017 de la Fondation Robert Schuman, chapitre 5 : « L'UE vue par les statistiques », point 2 : « Intégration et stabilité financières, politique monétaire et convergence des économies », pp. 234 et ss., mars 2017, ISBN 978-2-36609-045-1.

2008, à 1100-1200 Mds €/mois de septembre 2012 à janvier 2013, pour redescendre à quelque 500 Mds €/mois à partir du début 2016 ;

- à partir de mai 2010, le lancement de mesures d'assouplissement quantitatif (*Quantitative Easing*, ou « QE »)⁷. Le QE européen prend la forme de programmes de rachats d'actifs d'abord aux États bénéficiaires du soutien du MES (programmes SMP, OMT visant les Bons du Trésor ou assimilés) puis, à partir de janvier 2015, aux collectivités territoriales et aux agences et gestionnaires de services publics (PSPP) puis encore, en juin 2016, aux entreprises privées.

Après le renversement des opérations de refinancement des banques (fin 2008), ces actions de QE marquent un tournant décisif dans la conception de sa mission que se fait la BCE ; elles sont prévues pour durer jusqu'à la fin 2017.

Au total, la politique monétaire européenne peut être mesurée par le gonflement du bilan de la BCE qui est passé de 6 % du PIB de son espace économique (la zone euro) en janvier 2008, à quelque 31 % de ce même PIB en juillet 2016 (soit 3 250 Mds €)⁸ ; notons qu'il en est de même de la FED américaine et de la Banque d'Angleterre face à la crise mondiale.

Les programmes d'ajustement économique des pays de la zone euro

Déclenchés par la révélation de la situation financière de la Grèce (déficit, dette publique, crédibilité de la comptabilité publique) lors de l'arrivée au pouvoir du PASOK à la mi-octobre 2009 (gouvernement Papandreou), les plans d'ajustement structurel ont concerné cinq pays de la zone € :

- la Grèce : 3 programmes de refinancement de la dette publique et d'assistance aux réformes : gestion budgétaire, transparence financière, fiscalité, justice, douanes, consolidation du secteur financier, utilisation des Fonds structurels européens, etc. (2010 à 2018), pour un total de 360,5 Mds⁹;

⁷ Le tournant de cette politique fut la déclaration du Président de la BCE, M. Draghi, le 26 juillet 2012 lors de la « Global Investment Conference » à Londres ; commentant l'envolée des coûts de refinancement de leur dette pour certains États de la zone € (notamment la Grèce), M. Draghi s'exprime ainsi : « *Dans la mesure où l'ampleur des primes souveraines handicape le fonctionnement des canaux de transmission de la politique monétaire, elles entrent dans le cadre de notre mandat (...) Dans ce cadre (...), la BCE est prête à faire tout ce qu'il faudra pour préserver l'euro. Et croyez-moi, ce sera suffisant* ». Voir <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> .

⁸ Voir le détail dans bulletins mensuels de la BCE (www.ecb.europa.eu).

⁹ Grèce : 1^{er} programme (2010-13) : 110 Mds ; 2^e programme (2013-15) : 164,5 Mds ; 3^e programme (2015-18) : 86 Mds. En outre, programme d'échange de la *dette privée* à hauteur de 197 Mds (printemps 2012).

- l'Irlande : 1 programme d'ajustement économique : correction du déficit public, renforcement de la compétitivité de l'économie et du marché du travail, réforme et renforcement du secteur financier (2011-13), assorti d'une période de surveillance (2013-2031) : 85 Mds ;
- le Portugal : 1 programme d'ajustement économique : aide aux réformes de consolidation fiscale, de renforcement de la compétitivité de l'économie, de consolidation et de désendettement du secteur financier (2011-14), assorti d'une période de surveillance (2014-2026) : 78 Mds ;
- l'Espagne : 1 programme d'aide à la recapitalisation des institutions financières (2012-14) assorti d'une période de surveillance (2014 - indéterminé) : 41,4 Mds ;
- Chypre : 1 programme d'ajustement économique : aide à la consolidation et au désendettement du secteur financier, à la correction du déficit par la réduction des dépenses primaires et par des réformes de consolidation fiscale, aide au renforcement de la compétitivité de l'économie, assurance quant au remboursement de la dette publique contractée à partir de 2012 (2013-16), assorti d'une période de surveillance (2016-2029) : 10 Mds.

Tout comme pour l'adaptation de la politique monétaire par la BCE, la crise économique a obligé l'Eurogroupe à reconsidérer les mantras de sa gouvernance face à des risques de défaut de paiement ou d'interdiction d'accès aux marchés financiers de certains pays membres. Ici encore, l'effet déclencheur a été la crise grecque, amenant non sans mal l'Eurogroupe à s'engager, à la mi-février 2010, à ce que « les États membres prennent, si nécessaire, une action déterminée et coordonnée pour sauvegarder la stabilité financière de l'ensemble de la zone euro ». Un mois plus tard (mi-mars), les pays de l'UE admettaient qu'il leur faudrait financer ceux des pays de l'Union qui n'auraient plus accès aux marchés des capitaux et, par la même occasion, soutenir la réalisation de réformes ou d'adaptations économiques.

Cette évolution impliquait l'abandon de la règle *no bail-out* que fixaient les traités¹⁰ et que soit tranchée la question de l'implication du FMI que souhaitaient l'Allemagne et la Finlande, ainsi que d'autres pays hors zone euro (Royaume-Uni, Danemark, Suède). En effet, ces pays

¹⁰ Afin de limiter les risques d'insolvabilité des États, l'article 125 du TFUE interdisait à l'UE et à ses États membres de répondre des engagements financiers pris par d'autres États. Cette disposition a été contournée en usant de l'article 122 du même TFUE qui évoque le cas de circonstances exceptionnelles telles que « des catastrophes naturelles ou des événements exceptionnels échappant au contrôle d'un État membre ». C'est sur cette exception qu'ont été fondés les mesures de QE de la BCE, ainsi que les programmes d'ajustement économique des pays de la zone Euro (aides bilatérales, FESF, MESF et MES)

souhaitaient l'accompagnement du FMI non seulement pour ses concours financiers, mais aussi pour son expertise dans la gestion de telles crises.

Les programmes d'ajustement des pays de la zone euro ont donc d'abord été financés par des *prêts bilatéraux des États membres* (Grèce 2010, Irlande 2011, Espagne 2012), puis la zone euro s'est rendue à la nécessité de mettre en place *un système collectif de bail-out*. Dès lors, les fonds ont été apportés d'abord au travers du mécanisme *temporaire* de sauvetage de la zone euro, composé du Fonds européen de stabilité financière (FESF) et du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) créés en 2010 : Grèce 2^e programme, Portugal, Irlande. Par la suite, la crise grecque confirmant son ampleur et les programmes déjà accordés nécessitant de longues périodes de réalisation et de suivi, l'Eurogroupe a créé en 2012 un mécanisme *permanent* : le Mécanisme européen de stabilité (MES)¹¹.

Bien que l'addition de ces concours n'ait pas beaucoup de sens tant les objets, les natures et les durées diffèrent, on retiendra que la somme effective des soutiens financiers de la zone euro à 5 de ses membres totalise 619,4 Mds € (dont 99,3 du FMI, impliqué dans 4 des 5 programmes, sauf celui de l'Espagne) sur la période 2010-2018.¹²

Les programmes d'aide aux États en difficulté de l'Union européenne

À l'explosion de la crise mondiale, les pays d'Europe centrale, récemment intégrés à l'Union mais hors zone euro, se sont trouvés confrontés à des crises majeures de commerce extérieur et de balance des paiements, donc de dégradation des équilibres publics et de taux de change. Dès 2008, trois pays d'Europe centrale ont bénéficié de plans d'assistance à la balance des paiements, d'aides financières au redressement de leur compétitivité économique et au

¹¹ Créés dans l'urgence en mars 2010, le FESF et le MESF étaient des instruments ponctuels et temporaires, bénéficiant chacun d'un capital garanti : le premier par les États membres et le FMI, le second par la Commission européenne. N'ayant pas de légitimité juridique internationale (la première mouture du FESF était un fonds enregistré à la Bourse de Luxembourg), ils ont été fusionnés par un traité de droit international (et non de droit communautaire aux procédures jugées trop complexes) entré en vigueur le 27 septembre 2012, pour donner naissance au MES qui reprend leurs fonctions.

Le MES dispose d'un capital souscrit de 700 Mds €, dont 620 milliards exigible des États, et 80 milliards d'euros de fonds propres. Tout comme le FESF et le MESF, le MES emprunte sur les marchés, pour prêter aux États de l'UE en difficulté : la force de frappe que lui assurent le volume de son capital et la qualité de ses actionnaires lui permet d'emprunter à des conditions bien meilleures que celle des pays qu'il refinance. Tout comme le FESF, le MES peut acheter de la dette des États, que celle-ci soit primaire (nouvellement émise) ou secondaire (rachetée sur les marchés). Le MES peut aussi accorder une assistance financière à titre de précaution et participer à la recapitalisation d'institutions financières, notamment les banques commerciales.

¹² La gestion de la crise grecque a fait l'objet de nombreuses études et analyses critiques. Parmi d'innombrables références, je voudrais inviter à la lecture du récit de George Papaconstantinou (ministre des Finances du gouvernement Papandréou, 6.10.2009-11.11.2011) : *Game Over, the Inside Story of the Greek Crisis*. Mai 2016, ISBN 978-153-070-326-5.

renforcement de leurs systèmes bancaires (le plus souvent composés d'implantations bancaires d'Europe de l'Ouest). Ces soutiens financiers ont été apportés par certains États de l'UE ou directement par l'Union, avec le concours d'institutions financières internationales (le FMI, la Banque mondiale, la BEI et la BERD). Ont bénéficié de ces mesures :

- la Hongrie : aide à la soutenabilité de la dette publique levée sur les marchés (2008-2010) ; financé par l'UE et le FMI, assorti d'une période de surveillance (2010-2015): 14,2 Mds € ;
- la Lettonie : assistance à la balance des paiements et aux réformes du système fiscal et financier, plan de stabilisation économique (2008-2012) ; financé par l'UE, la Suède, le Danemark, la Finlande, la Norvège, l'Estonie, la Tchéquie, la Pologne, le FMI, la Banque mondiale et la BERD, assorti d'une période de surveillance (2011-2015) : 6,9 Mds € ;
- la Roumanie : 1 plan d'assistance à la balance des paiements et deux plans d'assistance de précaution destinés à assurer la soutenabilité de la dette publique levée sur les marchés malgré la forte dévaluation du Lei, à rétablir les équilibres macro-économiques et consolider la stabilité financière, à améliorer la solidité fiscale et la gestion publique, etc. ; financés par l'UE, le FMI, la BEI, la BERD et la BM (2009-11-13-15), assortis de périodes de surveillance (2011-2018) : 28,6 Mds €.

Au total, on retiendra que la somme effective des soutiens financiers de l'Union et de ses États à trois de ses membres d'Europe centrale totalise 49,6 Mds € (dont 25,7 du FMI).

*_*_*_*

2. Une « évolution darwinienne » des instruments de solidarité

Alors que les « grandes enjambées » de l'intégration européenne avaient été mûrement réfléchies et conçues par les constituants européens, le développement des outils de solidarité financière s'est effectué en réaction à des situations de crises (crises pétrolières des années 1970, économique des années 1980, ou issues de la mondialisation à partir de l'an 2000) ou de fortes divergences politiques quant à la conception même du projet européen (1975, 1993, 2005, 2011).

Mis en place au fil des années et dans l'urgence, ces instruments ont souvent été déployés sans constituer les sous-jacents qui auraient permis de réaliser de véritables convergences économiques et sociales. Au contraire, ces moyens ont été employés (et souvent administrés) par les États membres bénéficiaires comme des opportunités de marge de manœuvre économique ou budgétaire, offrant des compensations à leurs « politiques d'austérité ».

Ainsi, ces avancées communautaires, pourtant remarquables, n'ont pas été défendues par les personnels politiques dans les États membres, avec pour conséquence une faible appropriation par les opinions publiques. Ce manque de loyauté des États membres a plusieurs origines qui se sont cumulées depuis la fin des années 1990 et surtout depuis l'éclatement de la crise économique mondiale :

- ✓ le repli sur soi des États membres, conséquence de la montée des populismes et du raccourcissement du temps politique ;
- ✓ la contrainte s'exerçant sur les finances publiques des États et de l'Union et la part croissante prise, en période de crise, par les dépenses de stabilisation sociale, au détriment du financement de la modernisation de l'économie ;
- ✓ le développement de nouveaux instruments européens de solidarité financière (plan d'aide à l'ajustement structurel des 8 pays en difficulté) mobilisant des moyens nationaux et européens considérables, qu'il s'agisse des budgets ou des instruments de garantie ;
- ✓ les spécificités du financement de l'économie moderne, qui appellent des instruments plus diversifiés et plus fluides que ceux relevant directement du périmètre public : portages de risque et du long terme, aide à l'innovation, à la création d'entreprises et à l'initiative économique, etc.

C'est ainsi que les instruments budgétaires que sont les FESI ont été peu à peu calcifiés, tant en volume qu'en méthodologie d'intervention, pour être réservés à la correction des déséquilibres structurels entre le centre et la périphérie de l'Union et au lancement de transitions économiques et sociétales complexes (telles que la transition climatique, ou la reconstitution de l'équilibre territorial). De fait, les pays au-dessus de la moyenne communautaire (comme la France, malgré des inégalités internes croissantes) ont pour perspective de voir les FESI réduits à n'être qu'un levier parmi d'autres au soutien des pans les plus fragiles de leurs économies (aide sociale, formation et employabilité des jeunes, agriculture de montagne, etc.).

Parallèlement, depuis le début des années 2000, l'autorité budgétaire de l'UE (Parlement européen et Conseil) s'est progressivement convertie à une mutation fondamentale de la politique budgétaire européenne : *le passage d'une culture de la subvention à celle du financement de l'économie*. Cette mutation a eu pour effet qu'une part grandissante de moyens budgétaires a été confiée à la gestion de la BEI, sous mandat de la Commission, pour développer des outils de portage du risque et de concessionnalité financière ; ceci afin d'accroître la

mobilisation du capital privé au soutien de l'investissement jugé prioritaire dans les secteurs d'avenir de l'économie européenne¹³.

En effet, après 8 années de crise, l'économie européenne accuse un déficit d'investissement de quelque 430 Mds € (estimation fin 2015), tandis que les études de la Commission et de la BEI indiquent que, sur un besoin global d'investissement pour l'éclosion de la « nouvelle économie » en Europe estimé à 2 138 Mds, quelque 655 Mds ne seront pas « naturellement financés »¹⁴.

D'où la mise en place d'instruments de type « Plan Juncker » dont on perçoit que les États membres sont tentés de les généraliser, dans et même hors Union (*cf.* le Plan d'action extérieure » décidé par le Conseil européen de décembre 2016) ; ce qui serait certainement une erreur économique et une facilité conceptuelle à terme préjudiciable à la crédibilité de l'action européenne auprès des opinions publiques.

Enfin, la réaction des États membres et de l'Union face aux ampliations systémiques de la crise mondiale déclenchées par les révélations grecques d'octobre 2009 ont été appréciables et pour partie efficaces ; ces plans d'aide aux pays en difficulté et les politiques monétaires de la BCE ont préservé la crédibilité de la monnaie unique et soutenu la restructuration de 8 pays membres. Toutefois, force est de constater que les mesures prises ont été obérées par les tensions entre États membres et que les débats ont été fortement marqués par l'aléa moral opposé à l'encontre de la Grèce et des PIIGS ; de plus, les nombreuses corrections apportées au dispositif mis en place font ressortir l'absence de vision d'ensemble et d'évaluation crédible des effets à moyen terme¹⁵ ; enfin, l'ensemble a été réalisé pour une grande partie en dehors du droit européen et sans contrôle démocratique.

¹³ Au cours des trois derniers CFP, ont été confiés à la BEI : en 2000-2006 : 2 Mds, PME et infrastructures de transport ; en 2007-2013 : 5 Mds, PME, Infrastructures (énergie, transport, environnement), initiative de croissance de juin 2012 ; en 2014-2020 : initialement 8 Mds, portés à 16 Mds, pour le financement des secteurs d'avenir (Plan Juncker) ; montant qui sera significativement accru suivant la décision du Conseil européen de Bratislava (septembre 2016) de reconduire et doubler le Plan Juncker. Parallèlement, les États membres recapitalisaient la Banque à hauteur de 10 Mds € pour lui permettre de développer ses activités de façon contracyclique face à la crise (2013).

¹⁴ Consulter l'étude de la BEI : Restoring Europe's competitiveness, publiée le 19.01.2016. <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/restoring-eu-competitiveness.htm> .

¹⁵ Lors du sommet franco-allemand de Deauville (18 octobre 2010), Mme Merkel et M. Sarkozy s'accordent sur la création du futur MES (voir note 10) et publient une note envisageant une participation du secteur privé aux mécanismes d'aide à la soutenabilité des dettes publiques des pays en difficulté. D'emblée, cette déclaration ravive la méfiance des marchés et la crise devient systémique : les pays concernés, au premier chef la Grèce, se voient fermer l'accès aux marchés financiers et leurs économies sont confrontées à des fuites massives de capitaux. En pratique, le MESF devient l'unique bouée de sauvetage des pays en difficulté.

3. Un projet en besoin de refondation

Le concept de solidarité financière s'est imposé et diversifié depuis les années 1980. C'est certainement une expérience unique au monde tant par les volumes mobilisés que par les types de politiques mises en œuvre. Ces avancées demeurent néanmoins très fragiles en ce qu'elles sont trop souvent *utilisées par les États membres pour masquer la faiblesse de leur gestion économique et budgétaire* et différer leur loyauté envers le projet européen.

Pourtant, les incertitudes que font naître la montée des populismes, le processus du Brexit et l'instabilité de la gouvernance américaine offrent à l'Union européenne l'opportunité de se confirmer comme le pôle de stabilité de l'économie mondiale et le référent en termes de développement durable et de responsabilité sociale.

La crise économique mondiale et ses ampliations européennes ont en effet mis en lumière un paradoxe. Celui du manque de crédibilité politique de la gouvernance de l'Union, mais aussi celui d'une Union européenne forte et attractive, ayant fait des choix d'avenir exigeants et capable de s'autonomiser en termes de politiques économique et monétaire.

Pour permettre à l'Union de jouer son rôle dans une économie concurrentielle et mondialisée, il convient de refonder le projet européen autour de quatre restaurations :

- restaurer la crédibilité de la zone euro mise à mal par la crise. Depuis 2015, l'exécutif communautaire a posé les jalons d'une meilleure articulation des politiques nationales avec les recommandations faites pour la zone euro, souligné l'importance des indicateurs sociaux et proposé la mise en œuvre de conseils de compétitivité nationaux favorables à la convergence. Le Rapport des cinq présidents¹⁶ a également rappelé les enjeux de long terme que sont l'instauration d'un budget, d'un trésor et d'un ministre des Finances de la zone, ainsi qu'à terme leur contrôle démocratique. Alors que le contexte de reprise conjoncturelle et de renouveau français paraît porteur, il convient d'entrer franchement dans la mise en œuvre de ces dispositions pour reconstituer la cohésion interne de la zone euro à laquelle les peuples de l'Union aspirent et dont les effets positifs se manifesteront bien au-delà d'un simple regain de coopération politique du couple franco-allemand.

¹⁶ « Compléter l'Union économique et monétaire » : rapport présenté le 22 juin 2015 et offrant des propositions pour parachever l'UEM à l'horizon 2025 au plus tard. Consulter : https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_fr

- restaurer la souveraineté budgétaire de l'Union. L'actuel budget est, selon le mot de Jean Arthuis, « un budget singulier » dont le Parlement n'arrête pas les recettes et dont les États membres se réservent 80 % des dépenses, préallouées pour sept ans. En sortant du régime des contributions nationales (qui financent 73 % du budget) et en se dotant de nouvelles ressources propres (que pourraient être une taxe sur les transactions financières ou un droit de douane écologique et social, ou un impôt européen sur les grandes entreprises), l'Union réduirait les querelles de juste retour et les pratiques de dumping fiscal qui séparent ses États membres, tout en se renforçant dans la lutte contre la fraude fiscale et pesant pour la modernisation de ses partenaires commerciaux ne respectant pas les engagements internationaux de développement durable.
- restaurer l'équilibre entre les instruments de politique économique et budgétaire. La tendance à la financiarisation de l'action publique européenne, illustrée par le développement des instruments de levier (tels le Plan Juncker), correspond à une modernisation bienvenue ; cependant, il ne faudrait pas que cette évolution continue de se traduire par une baisse en volume, comme c'est le cas depuis le CFPA 2014-20, des instruments budgétaires de solidarité tant interne à l'Union, qu'en soutien au développement des pays tiers, notamment du voisinage (Méditerranée, Balkans et Europe orientale).
- restaurer la crédibilité externe de l'Union. De même que la plupart des États membres n'ont pas su s'adapter à temps à la mondialisation, l'Union européenne n'a pas su anticiper la remontée en force des problématiques régaliennes sous l'effet de cette même mondialisation. Comment assurer la protection du territoire, des personnes et des biens à l'échelle du continent ? Comment gérer la transition climatique et les sécurités énergétique et alimentaire dans une économie ouverte et un monde en conflictualité ? Quelle relation voulons-nous établir avec nos voisins et comment les associer à un devenir commun ? Ces questions appellent la réincarnation du projet européen autour de la mise en œuvre effective d'une politique extérieure commune et de la constitution d'un pôle européen de défense. Les instruments sont conçus depuis le TFUE de Lisbonne, entré en vigueur en octobre 2012 ; qu'attendons-nous pour leur donner force et crédibilité ?

En Europe comme au niveau national, les citoyens attendent de la puissance étatique *un récit et une perspective de l'action publique* ; la montée des populismes et le vote en faveur du Brexit sont bien la preuve que lorsqu'il y a carence de vision politique, celle-ci peut mettre en cause jusqu'à l'acquis de 60 ans de construction européenne. Le citoyen, l'épargnant comme

l'investisseur sont prêts à assumer de nombreux risques, y compris ceux de la solidarité, pour autant que la puissance politique veuille bien *annoncer des orientations claires quant aux objectifs, et réduire l'incertitude quant au cadre d'action.*

C'est pour l'avoir ignoré que les gouvernants des pays de l'Union ont placé celle-ci dans une situation d'extrême fragilité lors de l'explosion de la crise économique mondiale en 2008. Il est à présent temps de prendre ses responsabilités !