

AMÉLIORER LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Xavier Ragot

Sciences Po, OFCE

Après le vote en faveur du Brexit, ou encore face aux divergences économiques et politiques, le projet européen se porte mal. Répondre aux difficultés économiques de la construction européenne demande aujourd'hui de concilier deux temporalités. La première est le temps long de l'analyse afin de bien comprendre les causes des divergences européennes, entre les niveaux de vie ou le rapport à la démocratie par exemple. La seconde est le temps court de la politique et des actions à mener pour stabiliser et compléter l'union économique et monétaire.

Ce numéro de la *Revue de l'OFCE* se situe à l'intersection de ces deux temporalités ; les analyses et les propositions développées ont une spécificité qui en fait son intérêt : une focale large. En effet, les 23 articles couvrent les principales questions qui animent aujourd'hui le débat européen : la politique monétaire et l'instabilité financière, les choix budgétaires, l'équilibre démocratique, la stabilité du système bancaire ou encore la convergence des marchés du travail, par exemple.

Ce spectre large est nécessaire pour deux raisons.

La première est la nécessité d'ouvrir le débat politique sur les questions européennes. La forme parfois administrative et technocratique du débat européen détourne nombre de nos concitoyens du débat politique européen. Les enjeux européens sont trop souvent réduits à l'application de règles, de normes et de directives, ou de processus administratifs de coordination. Tous ces éléments sont nécessaires et existent au sein de chaque pays développé, mais ils sont traités après les grandes questions d'orientation politique. Il existe, et c'est heureux,

des débats politiques européens, sur les politiques budgétaires, monétaires, les orientations de l'Europe sociale et la mise en cohérence des marchés du travail. L'objet de ce numéro est de les montrer afin de politiser le débat européen, dans le bon sens du terme, et démontrer que le projet européen n'est pas une machine technocratique mais un processus continu de négociations. Cette politisation n'affaiblira pas le projet européen mais au contraire permettra de comprendre certains choix, qui sont des équilibres entre les positions contradictoires des gouvernements ou, plus généralement, des acteurs européens. Pour construire les consensus, il faut montrer les *dissensus*. Le but n'est pas de justifier toutes les décisions prises au niveau européen, mais de mettre en lumière le véritable espace du débat politique européen.

Les auteurs des différentes contributions avancent donc parfois des propositions qui font débat en Europe, comme les différentes formes de finalisation de l'union bancaire, les mesures susceptibles de faire converger les marchés du travail en Europe, la coordination des politiques budgétaires en Europe, la fiscalité des multinationales, de nouvelles formes de démocratie pour ne citer que quelques exemples.

La seconde raison pour choisir un spectre large est l'évident besoin de cohérence des évolutions de l'Europe. Comme on le verra dans les analyses développées dans cette revue, il reste des nombreux chantiers d'amélioration de la construction européenne. Il ne faut pas minimiser les tendances vers les divergences économiques dans la zone euro, celles-ci sont inquiétantes. Chaque sujet, de la mise en cohérence des marchés du travail à l'union bancaire en passant par l'Europe sociale, doit être étudié rigoureusement, ce que fait chacun des articles de ce numéro de la *Revue de l'OFCE*. Ensuite, ils doivent être posés simultanément pour hiérarchiser les priorités, car les objectifs peuvent être contradictoires. Pour donner des exemples, le parachèvement de l'union bancaire doit être acceptable pour tous les États européens, malgré les volumes différenciés de prêts non performants entre les pays. Une évolution des règles budgétaires européennes, les fameux critères de déficit public et de niveau de dettes publiques, doit être compatible à la fois avec un soutien à l'activité économique et une réduction des dettes publiques. Les évolutions des marchés du travail européens doivent être cohérentes avec les valeurs affichées de l'Europe sociale. Enfin et surtout, toutes ces évolutions économiques doivent être réalisées dans une perspective d'augmentation du bien-être des Européens, au-delà des objectifs quantitatifs de court terme.

Le besoin de cohérence devrait être la priorité de l'orientation des politiques européennes afin de construire une Europe plus « résiliente », capable de bien réagir aux chocs agitant l'économie mondiale, sans être profondément déstabilisée, comme après la crise financière qui s'est transformée en crise européenne. Il faut appliquer cette notion de résilience aux questions économiques, mais aussi aux questions sociales et environnementales. Construire une Europe résiliente est plus ambitieux qu'un objectif de soutenabilité en ces matières. Il faut que cette soutenabilité, économique, sociale et environnementale résiste aux instabilités mondiales.

Les contributions à ce numéro proviennent d'économistes et de spécialistes européens de différentes institutions et d'économistes de l'OFCE, qui tous trouvent ici l'espace pour présenter leurs analyses aux lecteurs français. Le but de cette introduction n'est pas de résumer chacune des contributions car tous les auteurs ont su présenter de manière synthétique et accessible leur argument. En particulier, chaque contribution comporte un résumé d'une page qui permet une première lecture rapide de la diversité des contributions. L'objectif est plutôt de dessiner la cohérence de ce numéro.

Ce numéro est composé de six parties, qui sont autant d'angles d'analyse de la question européenne. La première partie présente des éléments d'analyse des divergences et convergences réelles de l'Union européenne. Les tendances de l'économie numérique en Europe sont dessinées par **Cyrielle Caglio** et **Sarah Guillou**. **Éric Heyer** et **Pierre Madec** analysent les évolutions des marchés du travail en Europe. Ils montrent que la comparaison des taux de chômage est loin de résumer les diversités institutionnelles. Les divergences en Europe centrale sont étudiées par **Sandrine Levasseur**, qui montre de manière intéressante les différences de trajectoires entre les pays au taux de change flexible et les pays qui ont pu dévaluer leur monnaie. **Hélène Périvier** et **Grégory Verdugo** s'intéressent à l'égalité professionnelle entre hommes et femmes en Europe, et montrent le chemin qui reste à parcourir, notamment du fait des différences d'exposition au travail à temps partiel entre les hommes et les femmes. Les divergences nominales dans la zone euro sont étudiées par **Sébastien Villemot**, **Bruno Ducoudré** et **Xavier Timbeau**. Il s'agit de différences de niveaux des prix par rapport à des niveaux d'équilibre qui s'avèrent importantes : un long chemin est encore devant nous. La différence entre les cycles économiques dans l'Union européenne est étudiée par

Mattia Guerini, Mauro Napolitano et Lionel Nesta. Edouard Challe et moi-même revenons sur les causes et les remèdes de la divergence entre la France et l'Allemagne depuis l'introduction de la zone euro. Nous plaidons pour une meilleure coordination des politiques salariales entre les pays et reconnaissons le rôle positif d'une inflation faible mais supérieure au niveau actuel. Enfin, cette partie est conclue par la vision plus synthétique de **Paul De Grauwe et Yuemei Ji** qui résument les débats économiques et proposent des pistes d'évolution pour plus d'intégration économique en Europe, comme une capacité d'endettement commune ou encore un budget commun.

La seconde partie concerne l'aspect plus strictement monétaire et financier de l'union économique et monétaire. Le premier article de cette partie présente un indicateur original de bulle financière sur les marchés des actions et immobiliers dans les différents pays européens. Il est écrit par **Christophe Blot, Paul Hubert et Rémi Odry**. Le second article, écrit par **Jérôme Creel, Christophe Blot et Paul Hubert**, aborde la difficile question de la normalisation de la politique monétaire après la mise en place des mesures non conventionnelles de politique monétaire.

Ensuite, les trois articles suivants traitent de la question du parachèvement de l'union bancaire en Europe. **Céline Antonin, Sandrine Levasseur et Vincent Touzé** analysent la question des prêts non performants dans la zone euro. **Marcello Messori** aborde la question de l'évolution du rôle des banques dans la zone euro. Enfin, **Nicolas Véron** propose des évolutions concrètes pour achever l'union bancaire et couper le lien à double sens entre les fragilités des systèmes bancaires et les dettes publiques des différents États de la zone euro.

La troisième partie aborde la question de la coordination des politiques budgétaires dans la zone euro. Elle est composée de deux articles. Le premier, rédigé par **Pierre Aldama et Jérôme Creel**, analyse empiriquement les choix budgétaires des États européens pour estimer s'ils suivent effectivement des politiques conduisant à des dettes publiques soutenables. Le second, écrit par **Bruno Ducoudré, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, Francesco Saraceno, Xavier Ragot et Xavier Timbeau**, analyse les projets actuels de refonte des règles européennes, en mettant en avant la difficulté d'appliquer des règles simples à des pays différents. Ils plaident pour renforcer le rôle d'institutions ayant une légitimité démocratique pour influencer les trajectoires budgétaires de pays dont la soutenabilité de la dette fait débat.

La quatrième partie traite la question de la fiscalité des entreprises en Europe. **Guillaume Allègre** et **Jullien Pellefigue** proposent des évolutions de la fiscalité des entreprises multinationales. **Henri Sterdyniak** dessine des pistes pour faire converger la fiscalité des sociétés en Europe.

La cinquième partie de cette revue élargit le débat à des aspects qu'il est urgent d'articuler avec l'analyse économique. La contribution de **Gissela Landa Rivera**, **Paul Malliet**, **Aurélien Saussay** et **Frédéric Reynès** montre la nécessité de mener une politique énergétique et climatique européenne cohérente. Il faut en particulier fournir davantage d'efforts pour la production de produits technologiques innovants liés à la transition énergétique, afin que l'Europe bénéficie sur le plan économique de l'inflexion de la politique énergétique. **Éloi Laurent** défend, dans le second article de cette partie, un engagement européen vers le bien-être et la soutenabilité avec des indicateurs et des pistes de mise en œuvre pratiques. Il s'agit d'articuler les actions locales, nationales et européennes pour le bien-être au-delà des simples indicateurs de croissance.

La sixième partie s'arrête enfin sur la question de la démocratie et des institutions en Europe. Le premier article, de **Maxime Parodi**, essaie de penser la spécificité de la démocratie européenne sur un mode qui n'est pas celui d'une simple projection à un niveau supérieur de nos expériences démocratiques nationales. Il forge le terme de *démocratie* afin de penser le déficit démocratique de la zone euro puis la coexistence solidaire de différentes formes d'organisation des démocraties.

La seconde contribution, de **Maria Jepsen** et **Philippe Pochet**, présente des propositions pour une autre Europe sociale. Les auteurs font l'histoire des périodes de tentative de promotion d'une Europe sociale pour en tirer les leçons. Le but est que la période actuelle se solde par une transformation plus profonde. **Emiliano Grossman** analyse la montée des populismes en Europe et le besoin de développer un argumentaire positif. Enfin, la contribution d'**Enrico Letta** conclut cette partie et ce numéro en mettant en perspective la crise des démocraties libérales en Europe. Il avance le besoin de principes directeurs et de mises en œuvre concrètes, comme le principe de subsidiarité, dans la perspective des événements de 2019, au premier rang desquels les élections européennes qui vont changer les visages des institutions européennes.

Tous les sujets européens en débat ne sont pas traités dans ce numéro. Par exemple, la question des contours d'un budget ou la mise en place d'une assurance chômage européenne sont étudiés dans d'autres publications. Cependant, après la lecture de ces contributions, de multiples pistes d'amélioration de la construction européenne se dessinent. Loin d'être décourageants, tous ces chantiers montrent les évolutions concrètes dont il faut débattre, les sujets sur lesquels il faudra trouver des compromis.

Une impression personnelle émerge à la lecture de ces textes : il existe une voie pour une forme originale du débat politique en Europe, qui permet de coordonner efficacement la politique économique, et faire converger nos économies vers une Europe sociale et prospère.

Enfin, ce numéro n'aurait pu exister sans la vigilance et la rigueur scientifique de la rédactrice en chef de la *Revue de l'OFCE*, Sandrine Levasseur, qui a contribué à donner forme et cohérence à ces contributions. Ensuite, l'équipe des publications de l'OFCE, Laurence Duboys Fresney et Najette Moumami ont assuré une publication de grande qualité dans des temps toujours trop courts.