

Mario Draghi, l'architecte des illusions

David Cayla

Le 1^{er} novembre 2024

Le [rapport Draghi sur la compétitivité européenne](#), disponible uniquement en anglais et rendu public le 9 septembre 2024 a fait beaucoup réagir, en grande partie en raison de sa communication décliniste et de certaines de ses propositions, telles que la relance d'un grand plan d'investissement financé par des fonds européens. Pour autant, peu d'analyses sérieuses ont été publiées à son sujet. Ce rapport ouvre pourtant la voie à des mesures dangereuses pour la démocratie et pour l'économie européenne sans jamais s'interroger sur les causes réelles du « décrochage économique » qu'il prétend résoudre.

Il faut reconnaître à Mario Draghi la constance de son engagement européen. En juin 2012, fraîchement nommé Président de la Banque centrale européenne, il avait marqué les esprits en annonçant qu'il défendrait « quoi qu'il en coûte » (*whatever it takes*) la monnaie européenne. La formule s'adressait aux *traders* de la City qu'il rencontrait lors des JO de Londres et se comprenait comme une menace visant à limiter les appétits des spéculateurs tentés de jouer contre la monnaie unique. Une formule qui n'était pas restée en l'air puisque, quelques années plus tard, la BCE imposait à la Grèce de se conformer au mémorandum décidé par ses créanciers, piétinant au passage le résultat du référendum organisé par le gouvernement d'Alexis Tsipras¹. Quoi qu'il en coûte, donc.

Les crises à répétition qui ont secoué la zone euro dans les années 2010-2015 ont montré la fragilité du système financier européen. Pour tenter de les résoudre, Draghi dut engager la BCE dans une politique d'interventions sur les marchés financiers visant à racheter massivement des titres de dette publique. Cela permit aux États européens, notamment aux plus fragiles, de se financer à moindre coût, puisqu'une partie de leur dette était rachetée par leurs propres banques centrales (ou par la BCE) après leur émission. C'est cette politique, poursuivie par Christine Lagarde, qui permit à l'UE de faire face à la crise sanitaire de 2020-2021, un autre « quoi qu'il en coûte », délégué cette fois aux États membres, mais rendu possible par la politique accommodante de la BCE.

Mario Draghi, « super Mario » comme on l'appelle parfois, est donc l'homme des crises, le navigateur capable de surmonter les tempêtes. C'est sans doute la raison pour laquelle il a été à nouveau appelé à la rescousse pour sauver, encore une fois, le projet européen. Sa mission : coordonner la rédaction d'un rapport visant à comprendre les causes du décrochage économique européen et proposer des pistes pour le résoudre.

Commandé par la Commission, ce rapport fait suite au [rapport d'Enrico Letta](#) qui répondait pour sa part à une demande du Conseil européen et était consacré à faire un bilan du marché unique. Célébrant la réussite du Grand marché, il recommandait de l'approfondir en y ajoutant une « cinquième liberté » permettant de compléter les quatre précédentes (la libre circulation des biens, des services, du travail et du capital), c'est-à-dire la libre circulation des données, des compétences et de l'innovation, mais aussi du savoir, de la recherche et de l'éducation qui se voient ici ravalées au statut de marchandises. Tout cela permettrait, à l'en croire, d'accélérer le potentiel d'innovation de l'UE, notamment dans le numérique. Quant aux quatre libertés précédentes, elles mériteraient elles aussi d'être approfondies estime le rapport Letta, en renforçant les marchés de l'énergie et du capital. C'est d'ailleurs ce projet d'union des marchés de capitaux [que l'ex-ministre de l'Économie Bruno Le Maire plébiscitait il y a quelques mois](#).

¹ Sur le rôle de la BCE dans la « résolution » de la crise grecque lire Coralie Delaume (2015), « Où va la Banque centrale européenne ? De la technique à la politique, sans la démocratie », *Le Débat*, p. 75-87. Sur les origines de la crise grecque lire Philippe Légé, *Ne laissons pas l'Europe écrire sa tragédie grecque*, notes des Economistes Atterrés, avril 2015 et Benjamin Coriat et Christopher Lantenois (2011), *L'imbroglío grec, la dette souveraine grecque prise au piège de la zone euro*, note des Economistes atterrés, juillet 2011.

1. Un rapport qui pose un violent constat d'échec

On ne retrouve pas, dans le rapport Draghi, le ton optimiste et, il faut bien le dire, plutôt convenu du rapport Letta. Alors que ce dernier partait du principe qu'il n'y a nul problème que davantage de marché ne saurait résoudre, le rapport Draghi va plus loin dans la critique et dans les réformes proposées. Le ton fut clairement donné lors de la conférence de presse de présentation, le 9 septembre dernier. Sans d'ambitieuses réformes, l'Union européenne serait condamnée à « une lente agonie » a énoncé Draghi d'un ton sombre devant les journalistes. Les termes employés dans le texte du rapport ont beau être plus mesurés, ils vont dans le même sens : « Nous devons nous défaire de l'illusion que seule la procrastination peut préserver le consensus. [...] Nous avons atteint le point où, sans action, nous devons compromettre soit notre bien-être, soit notre environnement, soit notre liberté », écrit Draghi dans l'avant-propos de son rapport.

L'Union européenne aurait donc échoué. Mais échoué à quoi, exactement ? Le rapport admet que l'UE est une économie prospère qui représente 17 % du PIB mondial en 2023, un niveau similaire à celui de la Chine, mais neuf points plus bas que celui des États-Unis (26 %). C'est aussi la région du monde où le niveau des inégalités de revenus et de patrimoine est le plus faible, grâce à un modèle social spécifique que le rapport entend préserver... mais sans jamais s'interroger sur les conditions de cette préservation². L'économie européenne est donc relativement prospère, et son système social est plus protecteur qu'ailleurs. Cependant, à en croire Draghi, cette prospérité serait menacée, et ceci pour trois raisons.

D'abord, l'UE fait face à un décrochage économique. Depuis le début des années 2000, la croissance des pays européens est en moyenne plus faible que celle des États-Unis. Ainsi, l'écart du PIB par habitant des pays européens par rapport à celui des États-Unis s'est creusé de 17 à 30 % lorsqu'on le mesure au taux de change officiel, de 4 à 12 % lorsqu'on le mesure en parité de pouvoir d'achat. Cet écart de croissance, explique le rapport, serait dû à une productivité du travail qui aurait moins progressé en Europe qu'aux États-Unis. Et si la productivité du travail a augmenté plus vite de l'autre côté de l'Atlantique, ce serait parce que les dynamiques d'innovation et d'investissement seraient plus rapides là-bas qu'ici. C'est donc cela le premier constat d'échec : l'UE n'innoverait pas et n'investirait pas suffisamment, ce qui expliquerait une croissance plus faible.

La deuxième menace de l'UE concernerait sa dépendance vis-à-vis de l'étranger et son incapacité à engager une véritable politique industrielle. La pandémie de covid et la crise énergétique de 2022 ont montré que l'Europe ne se protège pas assez et que son modèle économique n'est pas adapté aux risques géopolitiques auxquels elle est confrontée. À plusieurs reprises, le rapport insiste sur sa dépendance vis-à-vis de la Chine, notamment en matière de ressources nécessaires à la transition écologique. Il rappelle au détour d'un raisonnement que l'UE s'est montrée incapable de défendre sa production de panneaux photovoltaïques face à l'industrie chinoise massivement subventionnée³. De même, le rapport souligne que les tensions géopolitiques conduisent au retour des politiques protectionnistes et industrielles. Or, sur ce plan, l'UE est en retard sur les États-Unis. Même si le rapport indique qu'il n'est pas possible d'imiter la politique américaine en excluant tout échange technologique avec la Chine, il estime qu'« une approche fondée sur le laissez-faire ne

² Le rapport écrit notamment que « si l'UE doit s'efforcer de se rapprocher de l'exemple américain en termes de croissance de la productivité et d'innovation, elle doit le faire sans les travers du modèle social américain », p. 15.

³ « Les simulations de la BCE montrent que si l'industrie chinoise des véhicules électriques devait suivre une trajectoire de subventions similaire à celle de l'industrie solaire photovoltaïque, la production européenne de véhicules électriques diminuerait de 70 % et la part de marché mondiale des producteurs de l'UE chuterait de 30 points de pourcentage », p. 37.

pourra probablement pas non plus réussir, étant donné la menace qu'elle pourrait représenter pour l'emploi, la productivité et la sécurité économique » (p. 37).

La troisième menace à laquelle l'UE serait confrontée est démographique et politique. Pour les auteurs du rapport, le déclin démographique de la population européenne est un danger à moyen terme, puisque la population en âge de travailler stagne et devrait décroître dans les prochaines années à un rythme de 2 millions par an à partir de 2040. À l'inverse, la population américaine est amenée à poursuivre sa progression. Mais il existe aussi une menace politique. Le rapport note que l'UE doit apprendre des erreurs qui ont été commises durant la phase d'« hyper-mondialisation » qui a précédé la crise de 2008. Aussi enjoint-il aux dirigeants européens d'éviter de se montrer « trop insensibles aux perceptions des conséquences sociales [de la mondialisation] ». Le rapport rappelle que la part du commerce dans le PIB mondial a augmenté de 9 points depuis le début des années 1980 tandis que la part des revenus du travail a baissé de 6 points. « Bien que cette relation soit peut-être davantage due à la mécanisation qu'à la libéralisation des échanges, l'idée que la mondialisation a exacerbé les inégalités s'est infiltrée dans les perceptions de l'opinion publique », conclut-il (p. 15).

Enfin, seule note d'optimisme, il est noté que l'UE est bien placée en matière de transition climatique et qu'elle dispose des technologies et de l'appareil productif pour devenir un des leaders des politiques de transition. Pour autant, la Chine pourrait la dépasser dans ce domaine si aucune stratégie industrielle n'est menée de manière active.

2. Un rapport qui repose sur une analyse biaisée

Le constat décrit plus haut fait largement consensus parmi les élites européennes. Il est pourtant loin d'être objectif et entièrement convaincant. Tout d'abord, la référence quasi exclusive aux États-Unis interroge. Le décrochage économique européen vis-à-vis de ce pays est incontestable, mais si l'on élargit la focale pour prendre en compte d'autres pays de même niveau de développement, le constat d'un décrochage doit être nuancé. En matière de croissance économique et de PIB par habitant, la zone euro apparaît plutôt en milieu de peloton des pays développés. Les États-Unis se démarquent par un PIB par habitant très au-dessus des autres, et leur croissance économique est plus forte, si l'on ne tient pas compte de la Corée du Sud qui a bénéficié d'un rattrapage rapide. Notons également que les taux de croissance de la Nouvelle Zélande et de l'Australie sont légèrement supérieurs à celui des États-Unis, même si leur PIB par habitant est plus faible. Quant à la zone euro, elle fait moins bien en matière de croissance que les pays cités, mais mieux que le Canada, le Japon et le Royaume-Uni (tableau 1).

Pays / Région	PIB par habitant en 2023 (en PPA)	Croissance du PIB par hab. 2000-2023, en PPA
États-Unis	73 637	+ 33,7 %
Australie	59 456	+ 33,8 %
Canada	55 818	+ 17,1 %
Zone euro	55 834	+ 21,7 %
Royaume-Uni	54 126	+ 20,8 %
Corée du sud	50 572	+ 100,8 %
Nouvelle Zélande	48 778	+ 35,3 %
Japon	46 268	+ 18 %

Tableau 1 : Comparaison des niveaux de PIB par habitant et des taux de croissance d'un échantillon de pays développés. Source : Banque mondiale.

Les chiffres du tableau 1 nuancent donc très largement le constat de décrochage. En fait, ce sont surtout les États-Unis qui se démarquent des autres pays développés. Ce n'est donc pas l'UE qui est faible, mais les États-Unis qui sont forts.

Il convient de s'interroger sur les raisons pour lesquelles le rapport Draghi insiste tant pour une comparaison exclusive avec l'économie américaine. Pourquoi ne pas nous comparer avec la Nouvelle Zélande, le Japon ou la Corée du Sud par exemple ? C'est sans doute parce que prendre pour référence le modèle américain permet de faire passer pour évidentes des solutions qui n'en sont pas. Ainsi, le rapport insiste sur la nécessité d'améliorer la coordination des politiques économiques européennes ou sur l'importance de développer un budget commun d'investissement. En focalisant sur le « succès » et les « performances » de l'économie américaine, il fait passer l'idée que les grosses économies sont nécessairement plus performantes que les petites et que l'UE doit donc renforcer son union pour profiter des avantages d'une « grosse » économie. Le budget fédéral européen devrait croître au détriment des budgets nationaux et les marchés de chaque État devraient se fondre dans un ensemble commun. Mais si le rapport Draghi avait pris pour référence la situation économique de la Corée du Sud ou celle de l'Australie qui font toutes deux mieux que les États-Unis en termes de croissance, il en aurait sans doute conclu à l'inverse que des États faiblement peuplés et autonomes dans leurs politiques économiques et monétaires peuvent rivaliser avec le pays le plus puissant du monde. Sa conclusion aurait été radicalement différente et il serait apparu naturel qu'une bonne politique devrait laisser davantage d'autonomie aux États. Le choix d'une comparaison exclusive avec des États-Unis est donc loin d'être innocent et pousse à privilégier certaines solutions au détriment d'autres... qui ne sont d'ailleurs même pas envisagées dans le rapport.

Un autre aspect déroutant du constat avancé par le rapport Draghi est qu'il est marqué par une véritable obsession technologique. Pour ses auteurs, tous les maux de l'UE viendraient d'une cause unique : le fait qu'elle ait raté la plupart des innovations du XXI^e siècle et qu'elle se trouverait coincée dans une spécialisation de milieu de gamme fondée sur des technologies du XX^e siècle.

On peut admettre qu'une économie innovante est préférable à une économie qui n'évolue pas. Mais une fois qu'on a énoncé une telle lapalissade, il n'est pas si clair que la stratégie gagnante pour les moins innovants soit nécessairement d'imiter la stratégie des plus innovants. Après tout, les vieilles industries du XIX^e et du XX^e siècle ne vont pas disparaître du fait du progrès technologique. Il faudra bien continuer à s'habiller, à construire et à entretenir des chemins de fer et des tramways, à avoir une industrie sidérurgique, des commerces de toutes sortes... Au fur et à mesure que les économies se développent et se complexifient, on ajoute de nouvelles couches d'activité mais on ne fait pas disparaître celles du passé. Or, toutes les économies ne peuvent pas se spécialiser dans les mêmes secteurs au prétexte qu'ils seraient plus porteurs de croissance. Le système productif doit avant tout répondre aux besoins humains, et tous nos besoins ne sont pas nés des technologies du XXI^e siècle.

La question qu'il faudrait se poser devrait être de savoir pourquoi les États-Unis ont pris une telle avance sur l'UE dans les technologies numériques ? Pourquoi les fameux GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) et la plupart des autres géants des nouvelles technologies (Tesla, Nvidia...), ainsi que les grandes sociétés de l'IA sont-ils tous américains et non européens. Répondre comme le fait le rapport en supposant une insuffisance d'investissement et d'innovation, c'est confondre la cause et les conséquences. En réalité, c'est bien parce que les États-Unis disposent de ces géants et de leurs trésors de guerre gigantesques qu'ils ont les moyens d'investir

et d'innover, quitte à le faire dans des secteurs sans aucun débouché réel. Il suffit, par exemple, de constater le gouffre financier et le gaspillage de ressources que constitue le Metaverse pour Facebook ou la manière dont certaines sociétés du numérique ont perdu des sommes folles dans les NFT.

Le fait est que la plupart de entreprises aujourd'hui géantes ont commencé modestement et sans beaucoup de capital. La question est donc de savoir pourquoi elles ont pu grandir et s'étendre facilement alors que leurs concurrentes européennes ont pour la plupart disparu ou presque. Pourquoi YouTube et Facebook se sont imposées et non Dailymotion ou Le Bon coin ? Est-ce simplement un problème de manque de financement ou d'appétence pour l'innovation ?

Remettons les choses dans l'ordre et commençons par constater que la domination américaine n'est pas seulement technologique. D'ailleurs, les services proposés par Dailymotion étaient à l'origine très similaires à ceux de YouTube. Ce qui fait le succès des entreprises américaines c'est surtout qu'elles disposent d'un avantage qui manque aux Européens : une unité culturelle et linguistique qui leur permet de favoriser l'usage de leurs propres services, notamment en début de cycle, au moment justement où une compagnie doit s'imposer.

Contrairement aux Européens, les États-Unis disposent d'une gigantesque industrie culturelle et d'un « soft power » qui fait que les pays du vieux continent regardent davantage ce qui se passe de l'autre côté de l'Atlantique que chez leurs voisins immédiats. Cela explique que, pour un service similaire existant à la fois en France et aux États-Unis, un Italien ou un Allemand sera davantage amené à utiliser l'outil américain que celui proposé par leurs voisins français.

En fin de compte, quels sont les pays qui ont pu faire émerger leurs propres réseaux sociaux ou sites commerciaux et qui peuvent aujourd'hui rivaliser dans le domaine du numérique avec les États-Unis ? La Chine et, dans une moindre mesure, la Russie. Si cela a été possible dans ces deux pays, ce n'est pas parce que leur population serait plus innovante que celle de l'Europe, mais parce que les gouvernements ont pratiqué là-bas un protectionnisme impossible à concevoir en Europe. C'est parce qu'ils ont été privés d'accès au marché chinois que les géants du numérique américaine n'ont pas pu s'imposer et que des alternatives locales ont pu se développer. La paranoïa du régime chinois a ainsi peut-être davantage contribué à la réussite de Tik-Tok ou d'Alibaba que la dynamique d'innovation de l'économie chinoise, ou sa capacité à financer ses start-ups⁴.

Un autre élément important qui vient soutenir la thèse du décrochage européen est que la productivité du travail aurait bien plus progressé aux États-Unis qu'en Europe. L'explication serait, là encore, essentiellement technologique. Selon le modèle standard de l'économie, la croissance serait une conséquence de l'investissement, et l'investissement une conséquence de l'innovation. Pourtant, on peut contester ce modèle et s'interroger sur l'origine de l'écart de PIB dont bénéficie les États-Unis et qu'ils sont, semble-t-il, pratiquement les seuls à connaître dans le monde à un tel niveau.

Le calcul de la productivité du travail est assez simple. Il consiste à diviser la production annuelle d'une économie par le niveau d'emploi. Notons que cette opération ne dit rien sur les causes et les conséquences. Spontanément, on a tendance à penser que c'est l'emploi qui crée la richesse et donc que c'est la hausse de la productivité du travail qui explique la croissance du PIB par habitant. Pourtant, cela pourrait tout aussi bien être l'inverse, à savoir le niveau de PIB qui, en augmentant, ferait croître la productivité *apparente* du travail. Or, de nombreux indices laissent à penser que c'est justement ce qui se passe dans l'économie américaine. Il faut en effet s'interroger sur la place qu'ont

⁴ Notons que les Chinois n'ont accès qu'à une version locale de Tik-Tok soumise à la censure du régime, Douyin et que la société Alibaba elle-même est sous un strict contrôle du gouvernement chinois.

pris les géants du numérique dans l'économie. Ainsi, le secteur des technologies numériques dans son ensemble représente plus de 10 % du PIB américain, soit environ 2600 milliards de dollars en 2022, presque autant que le PIB de la France. Pour autant, ce secteur pèse moins de 6 % de l'emploi total. On en déduit que les travailleurs du secteur numérique sont presque deux fois plus productifs que ceux du reste de l'économie.

Mais est-ce bien ainsi qu'il faut comprendre ces chiffres ? En réalité, la force des géants du numérique américains vient de leur situation monopolistique et du fait qu'ils dégagent des revenus de rente. Autrement dit, ce n'est pas le travail des employés du secteur du numérique qui produit l'essentiel de la richesse de ces entreprises, mais le pouvoir de marché qu'elles ont acquis en s'imposant dans l'économie. Une grande partie de la hausse de la productivité du travail aux États-Unis ne vient donc pas de la performance intrinsèque des travailleurs, ni de leurs compétences, mais d'un modèle d'économie de rente qui a fini par s'imposer dans le secteur numérique et qui influe sur les statistiques de l'économie américaine dans son ensemble en captant des ressources de toute la planète.

La conséquence à tirer de cela est que certes, la domination des États-Unis dans l'économie numérique est un réel avantage qui explique en partie son succès des vingt ou trente dernières années. Cependant, cela signifie aussi que cette stratégie n'est pas imitable par les pays de l'UE. Être en situation de monopole implique d'être seul. Si l'UE devait développer ses propres géants du numérique en imitant la stratégie protectionniste chinoise (ce que le rapport exclut de toute façon) elle ne pourrait sans doute pas générer autant de revenus que ce que génèrent les GAFAM américains qui exploitent des marchés beaucoup plus vastes.

Le dernier constat soulevé par le rapport et qui mérite discussion est l'enjeu démographique. Le rapport a raison de souligner la diminution probable de la main-d'œuvre en âge de travailler en Europe et le fait que cela risque d'engendrer des problèmes à moyen et long terme. Néanmoins, la situation européenne est meilleure que celle qu'on trouve ailleurs. L'Europe reste une terre attractive pour les populations du monde entier et bénéficie d'un apport extérieur de main-d'œuvre bien plus important que d'autres régions du monde. En Asie de l'Est et en Chine la récession démographique sera bien plus brutale. Ainsi, l'Allemagne connaît un solde naturel négatif depuis le début des années 1970, mais parvient à compenser ce handicap et à faire croître sa population active grâce à l'immigration, chose que des pays comme le Japon ou la Corée du Sud, par exemple, sont incapables de faire pour l'instant.

3. Un rapport qui oublie des enjeux majeurs

Comme nous venons de le voir, le décrochage européen mérite d'être nuancé. S'il existe, c'est surtout vis-à-vis de l'économie américaine. Or, le modèle économique américain repose sur des spécificités qui ne sont pas étudiées dans le rapport, et rien ne prouve que ce soit un modèle imitable pour l'UE. En réalité, comme cela a été souligné plus haut, la comparaison avec les États-Unis n'a qu'un seul objectif : celui de parvenir à la conclusion qu'il faut davantage d'intégration européenne en faisant l'hypothèse – non démontrée – qu'une économie européenne plus intégrée ressemblerait davantage aux États-Unis et en faisant le pari – audacieux – qu'en se mettant à ressembler à des « États-Unis d'Europe » nous pourrions obtenir les mêmes performances que l'économie américaine. Tout cela étant présenté sous une forme technique et économique, sans jamais questionner le projet politique sous-jacent ni évidemment le modèle de société qu'il sous-tend.

Quoi qu'il en soit, ce raisonnement technique est lui-même bien fragile ! Il l'est d'autant plus que ce n'est pas la première fois que l'UE conçoit des plans de croissance, établit des stratégies

d'innovation et promeut des réformes. Or, et c'est sans doute ce qui est le plus étonnant dans ce rapport, absolument aucun bilan n'est fait des réformes précédentes engagées depuis trente ans. C'est pourtant la première question qui aurait dû être posée dans le rapport. Si échec il y a, à quoi est-il dû ? Pourquoi la création du marché unique et de la monnaie unique dans les années 1990 ne sont-ils pas parvenus à améliorer la croissance de l'UE comme c'était prévu à l'origine ? Quel a été l'impact des élargissements des années 2000 ? Pourquoi la stratégie de Lisbonne décidée en 2000, et qui visait à faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » a-t-elle échoué ?

Aucune réponse à ces questions n'est ne serait-ce qu'esquissée dans le rapport Draghi.

Les critiques qu'il émet dans son avant-propos auraient été acceptables si l'UE avait effectivement procrastiné durant les trente dernières années. Mais ce n'est absolument pas le cas. Tout a changé en Europe. Au-delà de la création de la monnaie unique et du marché unique, d'être passé d'une Europe à 12 membres à une Europe à 27, l'UE a révisé en profondeur ses traités, signé une multitude d'accords de libre-échange, organisé la libre circulation du capital, la libre concurrence dans les secteurs des services publics, créé l'espace Schengen, instauré une harmonisation des systèmes d'enseignement supérieur, etc. Tout cela n'aurait donc servi à rien, sinon à s'aligner sur les dogmes dominants ? Pourquoi l'économie européenne a-t-elle justement décroché après avoir mis en place toutes ces politiques ? Le fait de ne jamais poser la question est une forme de déni incompréhensible pour un rapport qui ambitionne de poser les problèmes à plat.

D'autres problèmes essentiels de l'économie européenne sont d'ailleurs écartés du propos sans la moindre analyse. Ainsi, l'écart de croissance entre l'UE et les États-Unis n'est pas arrivé progressivement. Il est apparu lors des chocs conjoncturels après la crise de 2008, puis après celle du Covid-19. En effet, alors que les États-Unis ont poursuivi une politique de relance en 2010-2011, l'Union européenne, du fait des contraintes budgétaires qu'elle s'est elle-même imposée, a pratiqué très tôt une politique d'austérité qui a enfoncé le continent dans une seconde récession. De même, en 2022-2023, alors que les États-Unis ont impulsé de gigantesques stimuli budgétaires en laissant leur déficit public dépasser les 5 % du PIB, les autorités européennes ont rétabli le pacte budgétaire en poussant tous les pays européens à réduire leurs déficits. Si les règles budgétaires sont les causes principales de la moindre croissance européenne, pourquoi le rapport Draghi n'en parle-t-il pas ? Ignorer les constats que font tous les économistes – et que faisait Mario Draghi lui-même en son temps⁵ – ne serait-il pas une façon d'en appeler à une forme de procrastination sur les traités ?

Comme nous l'avons vu précédemment, le rapport estime que l'UE souffre globalement d'un sous-investissement et d'une innovation insuffisante. Et il est vrai que les chiffres de l'Union européenne ne sont pas très bons sur ce plan. D'après l'OCDE, alors que les États-Unis dépensent l'équivalent de 3,5 % de leur PIB en recherche et développement, l'UE dans son ensemble n'en dépense que 2,1 %... soit un niveau inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (2,7 %). Les États-Unis sont aussi largement en tête en matière d'éducation supérieure. En dépit de la cherté des études universitaires, plus de la moitié des 25-34 ans (51,3 %) y sont titulaires d'un diplôme du supérieur, contre 50,4 % en France et... 37,3 % en Allemagne⁶. Enfin, concernant le niveau des dépenses d'investissement, l'UE n'accuse aucun retard sur les États-Unis puisque ces dernières représentaient 21,3 % du PIB américain en 2022 contre 22,4 % dans l'UE. Mais si on regarde plus en détail, on doit constater que les dépenses publiques d'investissement sont légèrement supérieures aux États-

⁵ Voir notamment le discours du 22 août 2014 de Mario Draghi « [Le Chômage dans la zone euro](#) ».

⁶ OECD (2024), « Diplômés de l'enseignement supérieur » (indicateur), <https://doi.org/10.1787/31b10e14-fr>

Unis qu'elles ne le sont dans la moyenne des pays européens. L'écart avec l'Allemagne est même de près d'un point (3,4 % du PIB en investissements publics aux États-Unis contre 2,4 % en Allemagne en 2019)⁷. Ainsi, tant en matière d'éducation supérieure, de recherche et innovation, d'investissement public, l'UE accuse un retard par rapport aux États-Unis. Et cela n'aurait donc rien à voir avec le carcan budgétaire dans lequel les pays européens sont enfermés ? En ne soulevant même pas le problème, le rapport Draghi ne peut évidemment pas prétendre y répondre.

Autre oubli assez inquiétant du rapport, les problèmes de concurrence fiscale intra-européens qui pèsent lourdement sur les recettes des États et donc sur leur capacité à engager des dépenses d'avenir. Depuis quelques années, des discussions ont lieu au sein de l'OCDE pour parvenir à un accord permettant une taxation minimale de 15 % des revenus des sociétés. Le fait que ces discussions aient lieu en dehors des instances européennes est déjà, en soi, un problème car l'essentiel des pratiques d'évasion fiscale ont lieu au sein de l'UE, comme l'a récemment montré la décision de la Cour de justice qui a condamné définitivement Apple pour avoir bénéficié d'aides publiques illégales du fait d'un taux d'imposition trop faible⁸. Mais le problème est que le rapport refuse d'interroger ces pratiques tout en réclamant davantage de dépenses publiques, notamment dans l'investissement et l'innovation.

Enfin, comme on l'a vu plus haut, le rapport Draghi entend protéger un modèle social permettant l'inclusion et garantissant un certain partage de la prospérité commune. Le problème est qu'il n'étudie pas les causes de l'affaiblissement de ce modèle et la croissance des inégalités qu'on constate dans tous les pays d'Europe. La réponse qu'il avance à ce phénomène serait que le progrès technologique, en créant de nouveaux emplois nécessitant davantage de compétences, auraient « naturellement » accentué les inégalités. Pourtant, quand on regarde plus attentivement d'où vient la croissance des inégalités, il faut bien constater qu'elle n'est pas due aux écarts de revenus entre les actifs, mais plutôt à la croissance des revenus du capital et que celle-ci n'a que peu de liens avec le développement technologique, mais beaucoup avec les politiques d'attractivité menées dans la plupart des pays du monde pour attirer les investissements. Encore une question non traitée par le rapport.

4. Des solutions inadaptées, illusoires ou dangereuses

Avec un diagnostic aussi biaisé et partial, il ne faut pas attendre du rapport Draghi qu'il parvienne à des solutions à la hauteur des enjeux. Et, de fait, rien dans ce qu'il propose pour sortir du marasme qu'il diagnostique n'est très original. Ses propositions tendent en effet à confirmer l'évolution stratégique prise par l'UE depuis quarante ans et que le rapport s'est bien gardé de questionner... tout en en déplorant les effets économiques !

Des solutions inadaptées

Le propos essentiel du rapport, martelé presque à chaque page, est que l'UE souffrirait d'un manque d'innovation. De fait, comme cela a été souligné plus haut, les budgets consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche en Europe sont clairement insuffisants. Pour autant, le rapport se garde bien de demander aux États membres d'augmenter leurs dépenses publiques de

⁷ OECD (2023), « Dépenses d'investissement des administrations publiques », dans *Panorama des administrations publiques 2023*, OECD, Paris.

⁸ Lire David Cayla, « [Apple, Google et la transformation du droit de la concurrence par l'UE](#) », *The Conversation*, 29/09/2024.

recherche. À l'en croire, tout le problème se résumerait à une question de coordination européenne des stratégies de recherche. Ainsi, au lieu de financer la recherche par le biais des budgets nationaux, le rapport entend fédéraliser la recherche publique en organisant une union des dépenses de recherche et d'innovation, regrettant au passage que, contrairement aux États-Unis, un dixième seulement des dépenses de recherche publique soit financé à l'échelle fédérale (p. 25).

Le rapport reconnaît pourtant la complexité bureaucratique des financements européens et leur incapacité à porter des projets de rupture. Il faudrait donc à la fois fédéraliser les sources de financement tout en changeant complètement la nature et les modes d'attribution des fonds européens. Ce que le rapport oublie de signaler c'est que si les processus de financement sont complexes et globalement peu ambitieux à l'échelle fédérale c'est justement parce que, à cette échelle, il est difficile d'obtenir un consensus politique. Ainsi, la procédure fait office de système d'arbitrage et sa complexité a pour but d'organiser un processus de sélection qui apparaisse neutre politiquement.

Aussi, la question fondamentale à laquelle il faudrait répondre est celle de savoir si des orientations de recherche *peuvent ou non être décidées de manière apolitique*, et s'il est possible de les déléguer à une autorité administrative. Le fait est que la Commission ne dispose pas d'une autorité démocratique suffisamment légitime pour trancher des choix politiques et ne peut donc décider des orientations de recherche comme le font les gouvernements nationaux. Aussi, fédéraliser le financement de la recherche impliquerait d'en dépolitiser les enjeux... ce qui risque de se traduire par une complexification des modes d'attribution au nom d'une quête assez vaine d'objectivisation des choix. Ce serait d'autant plus dommageable que le rapport explique bien qu'il s'agit moins d'aboutir à une hausse globale des dépenses de recherche publique mais d'organiser un basculement des financements du niveau national vers le niveau fédéral. Autrement dit, les ministères nationaux perdraient en termes de capacité de financement et de choix d'orientation au profit de la Commission européenne.

L'autre problème avec la fédéralisation du financement de la recherche est que l'essentiel de la recherche publique se fait au niveau des universités. Or, les systèmes universitaires restent très différents d'un pays à l'autre et font parties des prérogatives nationales. Pour résoudre ce problème, le rapport évoque l'idée de créer des chaires d'élite au sein des universités afin d'attirer les chercheurs de niveau mondial et d'en faire des fonctionnaires européens. L'activité de certains chercheurs et de certains centres de recherche serait ainsi pilotée directement par les autorités européennes, alors même qu'ils seraient localisés dans des universités nationales. Il n'est pas du tout sûr que cela permette de simplifier l'enseignement supérieur et la recherche, ni que cela contribue à la collaboration et à l'harmonie parmi les chercheurs eux-mêmes.

Enfin, pour développer l'innovation dans le secteur numérique, le rapport estime qu'il faudrait organiser la régulation des télécommunications directement à l'échelle européenne plutôt que de s'appuyer sur des organismes nationaux, cela afin de supprimer les réglementations nationales qui empêcheraient, selon lui, ce secteur de se développer. Cette proposition est largement contreproductive. Les enjeux du développement du numérique et des télécommunications ne sont pas du tout les mêmes en Roumanie, en France et aux Pays-Bas par exemple. Les densités de population, les niveaux de pouvoir d'achat et les systèmes économiques sont différents. Il est logique par exemple que la France, pays touristique, dispose d'une législation visant à supprimer les zones blanches dans ses régions de faible densité. Un problème que ne connaît pas les Pays-Bas et qui se poserait différemment en Roumanie.

De manière générale, le rapport ne démontre pas que la fédéralisation des règles et des dépenses de recherche produirait un effet positif sur la dynamique de recherche européenne, ni même que cela favoriserait la coopération en matière de recherche. La comparaison exclusive avec la situation américaine, un État fédéral relativement homogène sur le plan culturel et linguistique et dont l'industrie militaire est particulièrement développée n'est pas forcément opportune. Par ailleurs, il est étrange que le rapport ne s'intéresse au succès des deux pays au sein desquels les dépenses de recherche et d'innovation sont les plus élevées au monde : Israël et la Corée du Sud. Sur ce point, il convient de noter qu'en Corée du Sud, plus de 80% des dépenses de recherche et d'innovation proviennent du secteur privé. Certes, le poids du géant Samsung contribue à gonfler ce chiffre, mais cela démontre aussi qu'il n'est pas besoin d'avoir un grand marché pour faire émerger un leader mondial de la technologie. Même chose en Israël où la part de la recherche privée est encore plus élevée qu'en Corée du Sud. Sans prendre pour modèle ces deux pays, il conviendrait à minimum d'interroger les raisons de ces performances qui démontrent qu'on peut tout à fait investir dans l'innovation et coopérer sur le plan scientifique avec le monde entier sans forcément devoir entrer dans une dynamique d'intégration avec ses voisins.

Des solutions illusoires

Une autre série de solutions proposées par le rapport consiste à augmenter le niveau d'investissement et à réorienter les politiques industrielle et commerciale. Du côté de l'investissement, le rapport estime qu'il faudrait que l'UE dépense chaque année 750 à 800 milliards d'euros en plus, soit environ 5 % du PIB européen. Les raisons d'augmenter ainsi le volume d'investissement ne sont pas clairement exprimées, mais le rapport estime que cela permettrait de revenir aux niveaux d'investissement des années 1960 et 1970. Une partie d'entre eux seraient consacrés à la décarbonation et à la transition climatique, une autre servirait à augmenter la croissance potentielle de l'UE. Le rapport note que cette somme représente environ trois fois le volume du plan Marshall. C'est aussi le double de ce que le rapport Pisani-Ferry – Mahfouz recommande pour organiser la transition climatique en France⁹.

La question qui se pose est de savoir comment financer un tel surcroît de dépenses d'investissement. Certes, l'UE dans son ensemble est créditrice nette et dispose de fortes marges de manœuvre financières. Néanmoins, à court terme, faire croître l'investissement risque de se traduire par une baisse des dépenses de consommation. Pour éviter cela, le rapport préconise d'organiser un grand emprunt comme celui qui a été lancé à la suite de la crise Covid. Le problème est qu'il n'existe aucun consensus politique pour renouer avec l'expérience de 2020. De plus, les recettes fiscales nécessaires pour emprunter à l'échelle européenne n'existent toujours pas. Aussi, telle qu'il est formulé dans le rapport Draghi, le projet de relancer l'investissement européen sous l'impulsion d'un vaste emprunt public garanti par une fiscalité européenne s'apparente à un vœu pieu qui risque de ne pas pouvoir se traduire concrètement dans les faits.

Autre solution illusoire, le retour des politiques industrielles et commerciales. Le rapport analyse correctement le basculement du monde, en particulier aux États-Unis où le protectionnisme et les politiques industrielles sont à nouveau au cœur des politiques économiques, que ce soit chez Trump ou chez les démocrates. Par ailleurs, il souligne l'importance de protéger l'industrie européenne des véhicules électriques, menacée par les pratiques de la Chine qui subventionne massivement ses producteurs. Le rapport évoque ainsi le succès des subventions publiques que l'UE autorise désormais pour implanter des usines de batteries électriques ou de semi-conducteurs. Pour autant,

⁹ Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, France Stratégie, mai 2023.

il se garde bien de généraliser sa réflexion à d'autres secteurs économiques comme l'agriculture, pourtant indispensable pour garantir l'indépendance alimentaire de l'Europe. De la même façon, le rapport se garde bien d'interroger les politiques de concurrence qui sont pourtant au cœur des traités et qui limitent la capacité de l'UE à mener des politiques industrielles à l'image de ce que font les États-Unis. Aussi, tant pour des raisons politiques – il n'y a pas de consensus en Europe sur ces questions ni sur les secteurs économiques à protéger ou à développer – que juridiques – les traités ne laissent pas une grande marge de manœuvre aux politiques économiques – il y a tout lieu de penser que le retour des politiques commerciales et industrielles proactives risque de rester d'une ampleur très limitée.

De manière générale, le rapport n'est pas clair sur la stratégie commerciale de l'UE. D'un côté il assure qu'il convient d'éviter « les écueils du protectionnisme », qu'il ne faut pas prendre des mesures de protection systématiques et que les droits de douanes doivent toujours être décidés en regard des intérêts des consommateurs (p. 16). De l'autre, le rapport reconnaît que le contexte géopolitique n'est plus celui des années 2000 et qu'il peut être utile de protéger les « industries dans l'enfance » lorsqu'il s'agit de secteurs avec un fort potentiel de croissance (p. 37). Le problème est que, dans l'encadré dédié à la politique commerciale, le rapport estime que « le maintien de faibles barrières commerciales dans le domaine des biens, services et infrastructures numériques avec les États-Unis sera essentiel pour garantir l'accès aux modèles et processeurs d'IA les plus récents » (p. 16). Faut-il en conclure que l'IA n'est pas une industrie dans l'enfance à haut potentiel ou que les auteurs du rapport ne sont pas parvenus à définir une politique commerciale très claire ?

Ce qui est sûr c'est que les Européens ont des intérêts profondément différents et ne sont pas d'accord entre eux, on l'a vu dernièrement lors du débat sur la taxe des véhicules électriques chinois. Peut-on, dans ce contexte, dégager une politique commerciale et industrielle commune qui soit suffisamment volontariste pour transformer en profondeur la dynamique de l'économie européenne ? Rien n'est moins sûr.

Des solutions dangereuses

Les propositions précédentes apparaissent assez illusoires, tant pour des raisons politiques que juridiques et ont donc peu de chance d'être mises en œuvre. Il est de ce fait regrettable que l'essentiel des réactions politiques et médiatiques les aient montées en épingle en évoquant bruyamment le retour d'une stratégie économique européenne ou la mise en place de futurs grands emprunts en délaissant toutes les autres propositions que le rapport contient et qui ont, elles, bien plus de chance de se traduire dans les faits. Or, la mise en œuvre de ces autres mesures risque de s'avérer dangereuse pour la préservation du modèle social européen, voire pour la démocratie.

En premier lieu, le rapport ne cesse de fustiger les règles trop strictes qui encadrent le fonctionnement des entreprises. Au nom de l'innovation et du progrès technologique, il entend remettre en cause des réglementations prises au nom du principe de précaution, en particulier pour l'IA et le secteur numérique, estimant que « les obstacles réglementaires sont particulièrement lourds dans le secteur technologique, surtout pour les jeunes entreprises » (p. 26). Le problème est que les mesures de protection des citoyens, qui sont effectivement une spécificité européenne, en particulier dans le secteur numérique, ont été voulues par le Parlement européen et par la grande majorité des États membres. Or, le rapport semble contester la légitimité des lois européennes telles que le RGPD (protection des données, adopté en 2016), ou les règlements sur les services numériques (DSA) et le marché numérique (DMA) adoptés en 2022, même s'il ne va pas jusqu'à proposer de les abroger.

Au fond, la question que soulève le rapport est celle de savoir si les avancées technologiques doivent ou non être encadrées en amont. Contrairement aux Américains, les Européens ont tendance à réglementer avant que les dérives ne soient avérées. À l'inverse, les Américains estiment que les avancées technologiques doivent être le moins encadrées possibles et que ce n'est qu'au moment où les dérives posent effectivement des problèmes que la législation doit être mobilisée. Quoi qu'on pense de ces deux logiques, il convient de rappeler que ce type de choix relève de l'arbitrage démocratique et que le rapport Draghi ne dispose d'aucune légitimité pour trancher à la place des citoyens.

Dans la même logique, le rapport fustige la fragmentation du marché européen du fait des différentes législations nationales. Dans le secteur pharmaceutique, comme dans le numérique ou les télécommunications, il préconise que la réglementation européenne s'impose à la place des règles nationales. Le problème est que chaque État fonctionne différemment, et c'est particulièrement vrai dans le secteur de la santé et de la pharmacie. Il est donc normal que le contrôle de l'usage des médicaments ou leur autorisation de vente relèvent des autorités nationales. De plus, la réglementation sur les prix des médicaments peut varier d'un pays à l'autre car les modalités de remboursement sont différentes. Vouloir uniformiser le secteur de la pharmacie, et plus généralement de la santé, pourrait déstabiliser en profondeur un service public pourtant essentiel.

Dans le même registre, le rapport préconise, au nom de l'innovation, de numériser et de faciliter l'accès aux données de santé des populations européennes par le secteur pharmaceutique. Pour le rapport, « l'accès aux données de santé est l'une des conditions préalables au développement de l'IA dans l'industrie pharmaceutique, mais il est limité par la fragmentation. En particulier, bien que le RGPD contienne des options permettant d'utiliser les données des patients pour la recherche en matière de santé, l'adoption a été inégale dans les États membres, ce qui a empêché l'industrie d'exploiter une mine de données électroniques disponibles. » (p. 28). Les données de santé n'ont-elles d'autre utilité que leur exploitation par l'industrie pharmaceutique ? L'accès à ces dernières doit-il relever d'une simple logique marchande ? Le rapport n'aborde pas ces questions pourtant essentielles en développant un raisonnement purement utilitariste.

De la même manière, et dans le but officiel de faciliter l'innovation et la croissance, le rapport préconise, comme le rapport Letta, d'achever l'unification financière de l'UE en créant l'union des marchés de capitaux. Le fait est qu'en Europe il existe des réglementations nationales différentes sur l'épargne et les marchés financiers. En France par exemple, les livrets d'épargne réglementés sont au cœur de l'épargne populaire et permettent de financer, à taux favorables, des secteurs spécifiques de l'économie comme la construction de logements. Mais comme il s'agit de spécificités nationales, ces livrets d'épargne « fragmentent » le marché européen des capitaux. De plus, il reste possible aujourd'hui à un gouvernement national de prendre des mesures spécifiques de réglementation ou de fiscalisation des actifs financiers. Tout cela ne serait plus possible si l'on devait constituer un marché européen du capital parfaitement harmonisé et unifié en Europe. On notera au passage que le rapport Draghi regrette la faiblesse des fonds de pensions européens qui ne gèrent que des actifs représentant 32 % du PIB européen contre 142 % aux États-Unis et 100 % au Royaume-Uni (p. 60). À nouveau, l'avenir et la gestion de nos systèmes de retraites doit-il être décidé uniquement en regard des besoins des marchés financiers ?

En fin de compte, le rapport fustige toutes les réglementations nationales qui tendent à fragmenter le marché unique et qui représentent, selon lui, des contraintes inutiles pour les entreprises, en particulier les PME, souligne-t-il. L'existence de ces différentes réglementations est pourtant la condition pour que s'exerce une démocratie à l'échelle nationale. Pour alléger ces contraintes et

uniformiser le marché unique européen, il souhaite créer un statut spécial pour les entreprises innovantes qui leur permettrait de réduire les procédures et les délais de leur démarches administratives, mais aussi de déroger aux règles en vigueur dans leur implantation locale. « Ce statut fournirait aux entreprises une identité numérique unique valable dans toute l'UE et reconnue par tous les États membres. Ces entreprises auraient accès à une législation harmonisée en matière de droit des sociétés et de faillite, ainsi qu'à quelques aspects clés du droit du travail et de la fiscalité, qui deviendraient progressivement plus ambitieux, et elles auraient le droit d'établir des filiales dans toute l'UE sans avoir à se constituer en société séparément dans chaque État membre. »

À terme, le rapport recommande l'adoption d'un « 28^e régime » permettant à certaines sociétés d'évoluer dans un espace juridique et réglementaire n'appartenant à celui d'aucun État membre¹⁰. Ce statut permettrait à une société implantée en France de pouvoir déroger légalement au droit du travail ou au droit fiscal français ainsi qu'à certaines réglementations. Ce serait évidemment un coin important enfoncé non seulement dans la souveraineté nationale, mais surtout dans les principes les plus élémentaires de la démocratie.

Conclusion

Le rapport Draghi a été peu étudié sérieusement. La presse n'en a retenu que deux éléments : le souhait d'approfondir l'intégration européenne, et la volonté de relancer l'investissement via un grand emprunt européen. Une analyse plus détaillée montre qu'il contient bien plus que cela, et surtout qu'il n'entend en rien rompre avec la logique néolibérale européenne. Ce qui apparaît comme des mesures de « gauche », telle que l'idée d'un grand emprunt public européen n'a pratiquement aucune chance d'être mise en œuvre étant donné les rapports de force politiques au sein de l'Union. En revanche, les mesures visant à déréglementer et à supprimer de nombreuses prérogatives réglementaires aux États ont toutes les chances de s'intégrer à l'agenda des responsables européens.

De manière générale, il convient de se méfier des discours qui tendent à renforcer les sentiments déclinistes. Il est vrai que les promesses portées par le renforcement de l'intégration économique européenne n'ont pas été tenues. L'Union européenne est aujourd'hui plus inégalitaire et moins dynamique sur le plan économique qu'elle ne l'était dans les années 1980, c'est-à-dire avant que les réformes engagées pour plus d'intégration n'aient été mises en œuvre. Ce constat devrait nous amener à nous interroger sur la stratégie engagée par l'UE depuis cette date, chose que ne fait justement pas le rapport Draghi. Au lieu de cela, il met en avant l'échec des politiques précédentes pour pousser l'UE à une fuite en avant qui n'apparaît, à ce stade, ni pertinente ni nécessaire. De telles options mériteraient surtout un débat politique approfondi, hélas, introuvable aujourd'hui.

¹⁰ Le 29 octobre 2024, sur France Inter, Enrico Letta fait référence à ce 28^e régime, le comparant explicitement au régime en vigueur dans l'État du Delaware aux États-Unis et dont on sait qu'il est massivement utilisé par les entreprises américaines afin d'éviter la réglementation et la fiscalité d'autres États. L'interview est disponible sur le lien suivant dans son intégralité. Le Delaware est cité à 13 :58. <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-du-mardi-29-octobre-2024-1270104>