

Le plan de relance proposé par le Conseil européen : source d'espoirs et de frustrations

Gilbert Koenig*

Le consensus sur le plan de relance élaboré par le Conseil européen en juillet 2020 et sur ses applications peut être considéré comme un événement exceptionnel dans l'histoire européenne. En effet, ce plan implique des ruptures importantes améliorant certaines pratiques du passé du fait de son importance et de la mise en cause de certains principes européens que nécessite son application. Mais pour qu'il constitue un événement « historique », comme l'affirment certains journalistes et hommes politiques, il faudrait que ces ruptures soient définitives et qu'elles offrent ainsi des perspectives de progrès pour l'avenir. Cet article évalue l'importance de ces ruptures et les effets que l'on peut en attendre sur l'activité économique européenne, ainsi que les probabilités de leur maintien dans l'avenir en cas de succès du plan de relance.

Les membres du Conseil européen du 23 avril 2020 se sont accordés sur la nécessité et l'urgence d'un plan de relance économique pour l'Union européenne (UE). Comme aucun consensus n'a pu être obtenu au cours de ce Conseil sur les modalités de ce plan, ils ont chargé la Commission européenne (CE) d'en fixer les détails et d'étudier les relations entre le plan de relance et le budget européen pluriannuel sur lequel aucun accord n'a été obtenu lors du Conseil européen de février 2020 (Koenig 2020). Conformément à ce mandat, la CE a proposé le 23 mai 2020 un plan de relance devant s'intégrer dans le budget pluriannuel européen qui constitue le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE pour la période 2021-2027. La proposition de la CE est soumise au Conseil européen qui s'est tenu du 17 au 21 juillet 2020. Celui-ci a adopté à l'unanimité de ses membres la proposition de la CE d'un emprunt effectué au nom de l'UE afin de financer le plan de relance européen par l'intermédiaire d'un instrument d'urgence baptisé *Next Generation EU*. Le consensus sur cette proposition et ses modalités d'application a été considéré dans une partie du monde politique et médiatique comme un événement « historique ». Une telle qualification mérite d'être vérifiée, car elle implique non seulement que les faits composant cet événement constituent des ruptures améliorant des pratiques du passé mais aussi que ces ruptures restent définitives et offrent des perspectives de progrès pour l'avenir.

Le plan de relance européen proposé par le Conseil européen entraîne effectivement des ruptures importantes par rapport aux pratiques budgétaires du passé. Leur succès peut susciter l'espoir que leur maintien dans l'avenir constituera une étape vers une évolution positive des principes, des institutions et des pratiques européennes. Cet article spécifie les modalités du plan de relance européen qui ont suscité cet espoir et les perspectives d'avenir qu'elle comporte pour l'UE.

Le plan de relance européen entraîne une première rupture avec le passé qui peut être mesurée par le montant beaucoup plus important d'aides que l'UE propose d'offrir à ses membres en difficulté en 2020 que celui qu'elle avait proposé dans le programme de relance de 2008. En effet, le plan de relance européen de 2020 proposé par le Conseil européen prévoit des aides d'un montant de 750 milliards d'euros, alors que celui de 2008 n'en accordait que 14,4 milliards pour faire face aux effets de la crise financière et économique. Mais toute l'aide offerte ne sera probablement pas distribuée si l'on admet que la demande globale d'aides dépend en grande partie de la répartition du financement de ces aides entre des prêts et des subventions. La première section de cet article évalue l'incidence des négociations ayant conduit à cette répartition sur les demandes d'aides dans les différents secteurs qui doivent être financés par le plan de relance proposé en 2020 par le Conseil européen. Cette évaluation permet d'estimer l'importance effective de cette

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, 67000 Strasbourg, France.

première rupture avec le passé. De plus, en comparant les propositions de la CE et du Conseil européen, cette section montre l'impact du choix fait par le Conseil européen de réduire la part des subventions dans le financement des aides par rapport au projet de la CE sur les demandes d'aides dans les différents secteurs bénéficiaires.

Pour que cette première rupture ait pu être effectuée, il a fallu mettre en cause un certain nombre de principes européens dont les applications se sont révélées inefficaces ou nuisibles dans le passé et accepter que le plan de relance renforce des principes qui ont été négligés jusqu'ici. Les sections 2 et 3 décrivent ces transformations et évaluent les probabilités de leur maintien ainsi que les perspectives d'avenir que leur maintien peut offrir.

1. Les négociations sur la répartition des ressources du plan de relance entre les subventions et les prêts et leurs conséquences sur les demandes d'aides

La définition des modalités du plan de relance a fait l'objet d'après négociations dont la principale portait sur la forme que devait prendre l'attribution des ressources financières issues du plan de relance aux pays bénéficiaires. En effet, les pays du nord considérés comme « frugaux » (Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas et Suède) sont partisans d'une affectation de ces fonds sous la forme de prêts, alors que les autres pays, notamment ceux du sud, exprimaient leurs préférences pour les subventions comme le proposait le couple franco-allemand dans son projet de plan de relance présenté le 18 mai 2020.

Dans un esprit de conciliation, la CE a proposé d'allouer aux pays membres de l'UE les 750 milliards d'euros du plan de relance sous la forme de 500 milliards d'euros de subventions et de 250 milliards de prêts. Tout en essayant de ménager les intérêts des États européens, la CE a fixé à sa proposition de plan de relance des objectifs qui doivent promouvoir l'intérêt général de l'Union conformément à sa mission spécifiée par l'article 17 du Traité sur l'UE. Dans cette perspective, il s'agit d'aider les pays européens à assurer la reprise de leurs économies, à mieux se défendre contre des chocs futurs et à soutenir les priorités écologiques et numériques de l'UE.

Si, après de longues négociations, les pays dits « frugaux » ont accepté le principe d'affectation

aux pays en difficulté d'une partie des ressources du plan de relance sous la forme de subventions, ils ont contesté fermement l'importance des subventions par rapport aux prêts dans la proposition de la CE. Après diverses concessions faites à ces pays, le Conseil européen a finalement décidé de répartir les 750 milliards d'euros du plan de relance en 390 milliards d'euros de subventions et en 360 milliards de prêts. Il s'est également écarté de la proposition de la CE sur le poids relatif des deux catégories suivantes de dépenses que le plan de relance est chargé de financer : les dépenses qui doivent faciliter la reprise et la résilience dans les pays européens et celles qui sont destinées à renforcer certains programmes gérés dans le cadre du budget européen.

La facilité pour la reprise et la résilience

Les ressources attribuées au programme qui doit faciliter la reprise et la résilience sont destinées à soutenir les investissements et les réformes nécessaires à une reprise durable et à soutenir les objectifs de la transition économiques et numériques pour l'UE fixés par la CE. Elles doivent être accordées en priorité aux pays qui sont les plus touchés par la crise économique et dont les besoins en termes de résilience sont les plus importants.

La CE a proposé de doter ce programme de 560 milliards d'euros, ce qui représente 74,6 % du montant du plan de relance. Cette dotation devait être répartie en 310 milliards de subventions et en 250 milliards de prêts. Ces derniers représentent le montant des prêts devant financer l'ensemble des dépenses du plan de relance.

Cette proposition n'a pas été suivie par le Conseil européen. En effet, ce dernier prévoit de doter ce programme de 672,5 milliards d'euros, ce qui représente 89,6 % du montant du plan de relance. Cette dotation comporte 312,5 milliards d'euros de subventions et les 360 milliards de prêts prévus pour l'ensemble des dépenses du plan de relance.

Bien que la dotation globale à ce programme proposée par le Conseil européen soit supérieure de 112,5 milliards d'euros par rapport à la proposition de la CE, elle risque de ne pas avoir une efficacité très supérieure à celle proposée par la CE, car l'offre de subventions sera probablement acceptée entièrement, alors que l'offre de prêt risque de ne pas l'être. En effet, après avoir publié le 15 septembre 2020 la liste des pays qui demandaient des subventions pour le financement du programme portant sur la

facilité pour la reprise et la résilience, la CE a effectué la répartition de l'ensemble des subventions entre ces pays en fonction de différents critères¹. Donc toutes les aides sous forme de subventions seront utilisées si les bénéficiaires acceptent les conditions fixées pour leurs versements.

Par contre, les bénéficiaires potentiels des aides européennes seront peu incités à recourir à celles proposées sous la forme de prêts. En effet, certains d'entre eux ont la possibilité d'obtenir directement des ressources sur les marchés

probablement réticents à recourir aux prêts proposés par la CE, car ils sont déjà fortement endettés.

Donc, compte tenu du recours probablement limité aux prêts dans les deux propositions et de la faible supériorité des subventions proposées par le Conseil européen par rapport au montant proposé par la CE (2,5 milliards d'euros), l'efficacité que l'on peut attendre de la proposition du Conseil européen est légèrement supérieure à ce que l'on aurait pu attendre de celle de la CE. De plus, comme le montant total

Tableau 1 : Les renforcements du budget européen par les ressources du plan de relance proposés par la CE et le Conseil européen

En milliards d'euros

Programmes	Budget européen pluriannuel		Plan de relance		
	Propositions de la CE Mai 2020	Propositions du Conseil européen Juillet 2020	Propositions de la CE Mai 2020	Propositions du Conseil européen Juillet 2020	Coupes faites par le Conseil européen
Politique de cohésion	323,1	322,3	50	47,5	-2,5
Soutien à une transition juste	13	7,5	30	10	-20
Développement rural	75	47,5	15	7,5	-7,5
InvestEU	1,3	2,8	30,3	5,6	-24,7
Soutien à la solvabilité	0	0	26	0	-26
Programme de l'UE pour la santé	1,7	1,7	7,7	0	-7,7
Mécanisme de protection civile de l'Union RescEU	1,1	1,1	2,0	1,9	-0,1
Horizon Europe	80,9	75,9	13,5	5,0	-8,5
Coopération au développement et coopération internationale	75,5	70,8	10,5	0	-10,5
Aide humanitaire	9,7	9,7	5,0	0	-5
Total			190	77,5	-112,5

Sources : Secrétariat du Conseil européen (2020) et Bizet et Sutour (2020).

financiers à un taux d'intérêt proche de celui que la CE peut obtenir sans avoir à se soumettre aux conditions imposées par la CE, alors que d'autres qui n'ont pas cette possibilité sont

¹ Les groupes de pays suivants sont les principaux bénéficiaires des subventions en euros : L'Italie, l'Espagne et la France (162,17 milliards, soit 51,9 % des subventions), la Pologne et l'Allemagne (45,8 milliards, soit 14,6 % des subventions), la Grèce, la Roumanie et le Portugal (43,2 milliards soit 13,8 % des subventions). La plus grande partie des subventions (70 %) sera distribuée en 2021 et 2022, selon des critères comme l'importance de la population et le taux de chômage des cinq dernières années. Le reste le sera en 2023 selon l'importance de la perte de PIB au cours de la période 2021-2022 due à la crise du coronavirus (Chatignoux 2020).

des prêts offerts pour le financement du programme consacré à la facilité pour la reprise et la résilience est plus important dans la proposition du Conseil européen (360 milliards d'euros) que dans la proposition de la CE (250 milliards d'euros) et que la demande de prêts est la même dans les deux cas, il y aura un montant d'aides non utilisé plus important lorsque la proposition du Conseil européen sera appliquée que si celle de la CE avait été retenue. Cette différence a des conséquences sur la deuxième catégorie de dépenses prévues par le plan de relance.

Le renforcement des programmes gérés dans le cadre du budget européen pluriannuel

Compte tenu de la répartition des ressources totales du plan de relance et de celle des aides consacrées au programme de reprise et de résilience entre les subventions et les prêts proposées par le Conseil européen, il reste un montant de 77,5 milliards d'euros de subventions qui peut être utilisé pour renforcer certains programmes gérés dans le cadre du budget européen pluriannuel. Par contre, dans la proposition de la CE, ce montant est de 190 milliards d'euros. La différence entre ces deux montants correspond aux coupes d'un montant total de 112,5 milliards d'euros que le Conseil européen a effectuées dans les propositions de la CE et dont les détails sont exposés dans le tableau 1.

Les programmes à renforcer ont en commun avec le plan de relance les trois objectifs suivants fixés par la CE (2020a) :

Soutenir et renforcer les États membres en matière d'investissements et de réformes

Le programme qui doit faciliter la reprise et la résilience et qui doit être financé par des subventions et des prêts est destiné à satisfaire l'essentiel de cet objectif. Il est complété par trois catégories de mesures qui renforcent des programmes en cours et qui doivent être financés par des subventions. Ces dispositions portent sur la cohésion, la transition climatique et le développement rural.

- 1) La CE propose de renforcer, avec le programme REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), la politique de cohésion économique, sociale et territoriale qui doit s'efforcer de réduire les disparités régionales de développement. Les aides qui sont destinées à l'ensemble des secteurs économiques se traduiront notamment par des mesures en faveur de l'emploi, du système de santé, des petites et moyennes entreprises et des transitions écologique et numérique.

La CE propose d'ajouter 50 milliards d'euros issus du plan de relance au montant de ce programme qu'elle a prévu pour le budget pluriannuel. Tout en conservant la dotation à la politique de cohésion proposée par la CE, le Conseil européen ne réduit que de 5 % la rallonge proposée par la CE. De ce fait, la politique de cohésion sera dotée

du même montant que dans la période 2014-2020.

- 2) Un Fonds de transition juste a été prévu pour aider les pays les plus carbonés à effectuer leur transition écologique vers la neutralité climatique de l'UE d'ici 2050. Il devait être doté, selon les propositions de la CE, de 43 milliards d'euros dont 30 milliards provenant du plan de relance. Cette dernière dotation a été réduite à 10 milliards par le Conseil européen, ce qui a ramené la dotation globale à ce Fonds à 10,7 milliards compte tenu de celle prévue dans le budget pluriannuel. Cette baisse importante des moyens mis à la disposition du Fonds de transition juste est peu compatible avec les ambitions écologiques exprimées par la CE dans son pacte vert présenté au Parlement européen en janvier 2020 (CE 2020b).
- 3) La CE propose de doter le Fonds européen agricole pour le développement rural qui constitue le second pilier de la politique agricole commune de 90 milliards d'euros dont 15 milliards proviennent du plan de relance. Mais le Conseil européen n'attribue à ce Fonds que 55 milliards d'euros dont 7,5 milliards issus du plan de relance, ce qui correspond à une baisse de 43 % par rapport à la dotation du budget pluriannuel 2014-2020 contre une réduction de 7 % dans le projet de la CE. Cela va également à l'encontre des ambitions de la CE pour l'UE dans le domaine écologique, car ces dotations doivent aider les zones rurales à effectuer des réformes structurelles pour se conformer aux orientations du pacte vert.

Stimuler l'économie de l'UE et attirer des investissements privés

Le programme investEU est destiné au soutien des stratégies de l'UE en mobilisant les investissements qui doivent lever les obstacles à la réalisation des objectifs de l'UE dans les domaines de la compétitivité et de la croissance. Il comporte des mesures facilitant les investissements stratégiques susceptibles de générer des investissements privés permettant de soutenir la transition écologique et numérique. Ce programme est doté d'un Fonds auquel la CE propose d'attribuer 33,6 milliards d'euros dont 30,3 milliards provenant du plan de relance.

Pour assurer le succès de ce programme, la CE considère qu'il est nécessaire de créer les conditions d'une reprise alimentée par les investissements privés en aidant les entreprises

saines mises en difficulté financière par la crise sanitaire. Pour cela, elle propose un instrument de soutien à la solvabilité de 26 milliards qui devrait être mis en place dès l'année 2020.

Le Conseil européen a réduit d'une façon importante la dotation au Fonds du programme InvestEU en la ramenant à 8,4 milliards dont 5,6 milliards venant du plan de relance. Cette dotation reste cependant encore très supérieure à celle accordée dans le budget 2014-2020. De plus, le Conseil européen ne retient pas la dotation apportée par le plan de relance à l'instrument de soutien à la solvabilité proposée par la CE, ce qui défavorise surtout les petites et moyennes entreprises auxquels ce soutien était destiné, à un moment où leurs difficultés risquent de s'amplifier du fait de l'évolution de la crise sanitaire.

Tirer les leçons de la crise et relever des défis stratégiques de l'UE

La crise sanitaire a montré la nécessité d'augmenter la capacité des pays européens à faire face à des crises sanitaires et à des problèmes de sécurité publique et le besoin de susciter une plus grande coopération européenne face aux chocs futurs.

Dans cette optique, la CE propose un nouveau programme de santé qu'elle intitule « L'UE pour la santé » (*EU4Health*) doté de 9,4 milliards d'euros dont 7,7 milliards financés par le plan de relance. En rejetant la rallonge demandée par la CE, le Conseil européen s'en tient à une dotation de 1,7 milliard. Il refuse ainsi de soutenir les efforts demandés par la CE pour renforcer la sécurité sanitaire en Europe et de garantir la résistance à des crises sanitaires futures. Or, ce programme aurait permis notamment d'améliorer les systèmes de santé en Europe et de promouvoir l'innovation dans ce secteur. De plus, il aurait permis de corriger les insuffisances révélées par le traitement de la crise du COVID-19, en prévoyant la création de stocks de fournitures médicales et la formation de professionnels de santé utilisables selon l'urgence du lieu et du moment.

Dans le domaine de la sécurité publique, le programme « rescEU » est destiné à étendre et à renforcer le mécanisme de protection civile de l'UE. Il doit assurer un niveau élevé de sécurité dans l'UE par des mesures destinées à prévenir et à combattre le terrorisme, la grande criminalité et l'immigration clandestine. Ce programme est doté, dans les deux propositions,

d'un montant à peu près identique qui alimentera le Fonds pour la sécurité intérieure.

Le programme « Horizon Europe » doit financer des activités de recherche dans les domaines de la santé, de la résilience et des transitions écologique et numérique. La CE propose de le doter de 94,4 milliards d'euros dont 13,5 milliards au titre du plan de relance. Dans la proposition du Conseil européen, cette dotation n'est que de 80,9 milliards d'euros dont 5 milliards issus du plan de relance.

La CE a proposé d'accorder une rallonge de 15,5 milliards d'euros financée par le plan de relance à deux programmes portant sur l'action extérieur de l'UE : le programme de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (10,5 milliards) et celui d'aide humanitaire (5 milliards). Ces contributions du plan de relance n'ont pas été acceptées par le Conseil européen. De ce fait, ne bénéficiant pas de la rallonge proposée par la CE, le premier programme obtient une dotation budgétaire inférieure à celle acquise dans le budget pluriannuel 2014-2020 et le second programme une dotation de même importance que dans le budget pluriannuel de la période précédente.

En modifiant, par rapport à la proposition de la CE, la répartition du financement du plan de relance au détriment des subventions et celle des dépenses de ce plan au profit des facilités à la reprise et à la résilience, la proposition du Conseil européen aura probablement une efficacité moins importante que celle de la CE. Mais son application aura tout de même des effets positifs importants sur les économies des pays membres de l'UE. De plus, elle nécessitera de rompre avec certains principes européens et d'en renforcer d'autres.

2. Les ruptures avec certains principes européens

Le plan de relance proposé par le Conseil européen en juillet 2020 est formé par des dépenses publiques discrétionnaires financées par un emprunt induisant un déséquilibre du budget européen et un endettement de l'UE jusqu'en 2058, date de la fin prévue du remboursement de l'emprunt. Ces dépenses sont destinées à fournir des aides financières à des pays en difficulté sous la forme de subventions et de prêts dont l'incidence sur les finances

publiques n'est pas soumise à la discipline imposée par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Cette spécification du plan de relance comporte trois caractéristiques qui marquent des ruptures avec des principes budgétaires défendus jusque-là par les autorités européennes : la mise en cause de la conception européenne de la politique budgétaire et du principe d'équilibre budgétaire européen et la suspension des règles européennes de discipline budgétaire appliquées aux pays européens.

La mise en cause de la conception européenne de la politique budgétaire

Le plan de relance comporte des dépenses publiques discrétionnaires importantes, ce qui marque une rupture avec la conception européenne traditionnelle de la nature d'une politique budgétaire. Selon cette conception, il convient d'éviter le recours à de telles politiques jugées comme peu ou non efficaces. En effet, on considère que le multiplicateur budgétaire qui mesure l'incidence d'une variation des dépenses publiques sur le niveau d'activité est faible ou nul. De ce fait, toute expansion budgétaire a comme conséquence essentielle d'augmenter le déficit budgétaire sans avoir d'effet significatif à court terme sur le niveau d'activité. Il convient donc de limiter la politique budgétaire au mécanisme des stabilisateurs automatiques pour lisser les fluctuations économiques en période normale et d'appliquer des mesures ciblées et temporaires en période de crise. La conviction de l'inefficacité d'une politique budgétaire discrétionnaire a prédominé pendant la période d'absence de crises économiques majeures qui a précédé le déclenchement de la crise financière de 2008². Elle a été abandonnée avec réticence pour deux ans avec l'adoption du programme de relance de 2008, puis elle s'est de nouveau imposée dans la gestion de la crise de l'endettement public qui a suivi la fin du plan de relance.

La rupture par rapport à cette conception au niveau européen et au niveau national est plus importante en 2020 qu'en 2008. Mais cet événement ne pourra être considéré comme

« historique » que si cette rupture est définitive. Cela implique le maintien du soutien budgétaire à l'économie dans la période de crise économique et de crise des finances publiques qui suivront très probablement la crise sanitaire. Cela permettra d'atténuer la baisse d'activité économique tout en améliorant les finances publiques grâce notamment à la hausse des rentrées fiscales et à la baisse des dépenses sociales. Le plan de relance européen proposé par le Conseil européen ne comporte aucune indication sur le maintien dans l'avenir de la conception européenne de la politique budgétaire et sur la stratégie de sortie de crise.

La mise en cause du principe d'équilibre budgétaire européen

Comme le plan de relance de 2020 est intégré dans le budget européen pluriannuel de 2021-2027, son financement par emprunt introduit une seconde rupture en mettant en cause le principe de l'équilibre du budget européen fixé par l'article 310 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. C'est le respect de ce principe et la faiblesse du budget européen qui ont obligé la CE à limiter sa contribution au programme de relance de 2008 à 14,4 milliards d'euros pris sur le budget communautaire et de recourir à la Banque européenne d'investissement pour 15,6 milliards d'euros. En continuant dans l'avenir à écarter la contrainte imposée par le principe de l'équilibre du budget européen, on rapprocherait la pratique budgétaire de l'Europe de celle des fédérations d'États comme les États-Unis et on augmenterait son pouvoir d'intervention dans l'activité européenne. Mais le Conseil européen ne se place pas dans cette perspective, car il spécifie expressément dans le texte du plan de relance que « le pouvoir d'emprunter conféré à la CE est clairement limité en termes de volume, de durée et de portée ». Il cherche plutôt à augmenter les ressources propres du budget. En effet, son président propose la création d'une taxe carbone, d'une taxe sur les plastiques, d'une taxe numérique et d'une taxe sur les transactions effectuées sur le marché européen du carbone. Mais, pour que le principe de ces taxations soit adopté à l'unanimité des membres du Conseil européen, il devra convaincre de la nécessité de ce type de ressources nouvelles les pays qui sont farouchement opposés à des taxes européennes, car ils craignent que l'acceptation de ces prélèvements conduise à une évolution de l'UE vers un système fédéral.

² Cette conception a encore été soutenue à la veille de la mise en place du programme de relance de 2008 par l'Eurogroupe qui « ne fait pas siennes les idées que l'Europe aurait besoin d'un plan de relance économique classique [...], mais qu'il s'agit dans les différents États membres, sur la base des règles qui ont été déterminées au niveau de l'Eurogroupe, de prendre des mesures ciblées, temporaires et conséquentes portant surtout sur le court terme » (Juncker et Krecké 2008).

La suspension des règles européennes de discipline budgétaire

Le financement des aides accordées aux pays en difficulté nécessite un assouplissement de la discipline budgétaire imposée par le PSC et par la procédure du semestre européen, car l'attribution des prêts et des subventions aux pays européens a des conséquences sur leurs finances publiques. En effet, les prêts permettent aux bénéficiaires d'augmenter leurs dépenses publiques et leurs déficits budgétaires et entraînent une hausse de leur endettement. Par contre, les subventions n'ont pas d'effet sur les finances publiques des pays bénéficiaires si leur remboursement est effectué par des ressources propres du budget européen. Si ce n'est pas le cas, les bénéficiaires devront participer, mais d'une façon moindre que les pays n'ayant pas recouru aux subventions, au remboursement de la dette souscrite par la CE pour financer ces subventions. De plus, les plans de relance nationaux financés par les budgets nationaux entraîneront des déficits budgétaires dans la mesure où la situation économique ne permet pas de recourir à un financement fiscal des dépenses.

L'assouplissement de la discipline que nécessite une telle situation a été accepté avec certaines réticences au sein de la CE pour les plans de relance nationaux coordonnés par la CE à partir de 2009 pour une durée de deux ans sans que soit abandonnée la procédure pour déficits excessifs. Cette tolérance ne constitue pas une rupture, car elle est prévue par le PSC en cas « de circonstances inhabituelles indépendantes de la volonté des États membres ». Par contre, en ne fixant aucune limitation en durée et en importance aux déséquilibres budgétaires et aux endettements nationaux qui résultent des mesures de relance mises en œuvre à partir de 2021, la CE et le Conseil européen semblent écarter sciemment les règles de discipline budgétaire que l'Europe défendait si énergiquement jusque-là, ce qui constitue une rupture importante par rapport aux pratiques budgétaires passées³. Mais la discipline budgétaire ne sera certainement pas abandonnée au moment de la reprise. Il s'agit alors de savoir si l'on rétablit les règles rigides du PSC et du

³ Le plan de relance limite cependant le supplément de dette qu'implique le recours éventuel d'un pays aux prêts accordés par la CE. Mais cette limite se réfère au revenu national brut pour 6,9 % et non aux critères du pacte de stabilité.

semestre européen ou si l'on instaure des règles plus souples dans le cadre d'un PSC renouvelé ou dans un cadre institutionnel nouveau. Le texte du plan de relance ne fournit aucune indication sur une telle évolution.

3. Le renforcement de certains principes européens

Les modalités de financement des dépenses du plan de relance et les conditions posées pour bénéficier des aides de ce plan au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettent d'espérer un renforcement des principes européens de solidarité, de démocratie et de responsabilité face aux problèmes d'environnement et de climat.

Renouveau du principe de solidarité

Le plan de relance comporte des mesures qui traduisent une volonté de ranimer le principe de solidarité auquel se réfère la plupart des textes européens, mais qui a été le plus souvent négligé⁴. En effet, pour la première fois, la CE s'endette pour un montant aussi important au nom de l'UE. Une partie des ressources ainsi obtenues sera affectée aux pays en difficulté sous la forme de subventions et le remboursement de l'emprunt ayant financé ces subventions sera effectué en grande partie par les pays qui n'en ont pas été bénéficiaires ou par des ressources propres que l'UE peut trouver éventuellement. Ces mesures ont suscité une vive opposition de la part des pays « frugaux » qui craignaient qu'elles forment la première étape d'une union de transferts des pays du nord jugés rigoureux sur le plan budgétaire vers les pays du sud considérés comme laxistes. Cette opposition a pu être surmontée en partie grâce aux concessions financières accordées à ces pays sous la forme du maintien et d'une hausse des rabais sur leur contribution au financement du budget européen et à l'engagement du Conseil européen sur le caractère exceptionnel de l'emprunt au nom de l'UE. Le renouveau du principe de solidarité ne semble donc pas avoir été acquis par une conviction unanime des membres du Conseil européen de la nécessité de

⁴ Ce manque de solidarité entre les États s'est manifesté par exemple au moment de l'instauration du programme de relance de 2008 par le rejet d'une proposition visant à constituer un fonds européen susceptible de financer des actions communes.

ce renouveau, ce qui fait craindre que cet événement restera sans lendemain.

Le respect de l'état de droit pour l'attribution des aides

La mise en cause des principes démocratiques de l'UE par un pays membre peut enclencher la procédure prévue par l'article 7 du traité de l'UE. Cette procédure prévoit des sanctions sous la forme de perte de certains droits en cas de violation de ces principes. Une telle procédure a été lancée par la CE contre la Pologne en 2017 et la Hongrie en 2018 à l'initiative du Parlement européen pour diverses dispositions mettant en cause l'indépendance de la justice et la liberté de la presse.

Mais le régime de conditionnalité que la CE doit instaurer sur demande du Conseil européen pour obtenir l'aide du plan de relance européen, vise essentiellement à protéger les intérêts financiers de l'UE. Il s'agit d'élaborer un système qui permet d'écarter les fraudes et les irrégularités pouvant provenir, dans les pays bénéficiant des allocations du plan de relance, d'un dysfonctionnement du système juridique et de la corruption mettant en cause l'état de droit qui est ainsi lié à une bonne gestion des aides. Un pays qui ne lutte pas contre ces dérives par rapport à l'état de droit ne peut pas bénéficier des aides venant du plan de relance.

La Pologne et la Hongrie considèrent que le concept d'état de droit auquel se réfère ainsi le Conseil européen est flou et demandent à la CE de trouver un dispositif plus solide pour fonder la condition de l'attribution d'une aide à l'existence de l'état de droit. Pensant ainsi avoir écarté la condition de versement des aides au respect de l'état de droit, ces deux pays ont renoncé à bloquer l'adoption du plan de relance.

Mais le 5 novembre 2020, le PE a obtenu un accord avec la CE et le Conseil de l'UE qui prévoit d'intégrer dans la proposition de plan de relance une relation plus solide entre les versements des aides européenne et l'état de droit. Dans cet accord, l'état de droit n'est pas seulement mis en cause par la corruption et la fraude qui conduisent à une utilisation abusive des fonds publics européens, comme le proposait le Conseil européen. Il l'est aussi par le non-respect des principes démocratiques défendus par l'UE, notamment les principes de

l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'obstruction aux enquêtes pour corruption. Cela a entraîné le blocage de l'activation du plan de relance européen par la Pologne et la Hongrie au détriment des pays qui comptent sur les ressources de ce plan pour soutenir leurs efforts en vue d'une reprise.

Un compromis a été obtenu lors du Conseil européen du 10 décembre 2020. Dans ce compromis, les deux pays acceptent la relation entre le versement des aides à l'état de droit définie par l'accord du 5 novembre et obtiennent en contrepartie la possibilité de saisir la Cour de Justice européenne pour examiner la légalité de la mesure qui doit leur être appliquée. Ce compromis permet à ces États de gagner du temps. En effet, un tel recours nécessite, pour aboutir, en moyenne 18 à 19 mois. Or, les dépenses destinées à faciliter la reprise et la résilience qui représentent 89,6 % des dépenses du plan de relance doivent être dépensées au cours de la période 2021-2023.

Le respect des objectifs climatiques de l'UE fixés par la CE

Pour obtenir les aides proposées par le plan de relance européen, les pays demandeurs doivent présenter au CE des plans de relance nationaux dont 30 % des dépenses au moins sont conformes aux objectifs de neutralité climatiques fixés par l'accord de Paris auquel l'UE a adhéré en 2015 et aux objectifs de réduction des gaz à effets de serre à l'horizon de 2030. Il faut également que les autres dépenses ne nuisent pas à ces objectifs comme le demande le pacte vert (CE 2020b).

Après avoir évalué les plans de relance nationaux et avoir vérifié leur respect des objectifs climatiques et de l'état de droit, ainsi que des recommandations portant sur la croissance, l'emploi et la résilience économique et sociale, la CE transmet une recommandation au Conseil de l'UE qui est chargé de valider cette évaluation à la majorité qualifiée de ses membres (55 % des pays représentant deux tiers de la population de l'UE).

Pour satisfaire partiellement les pays « frugaux » qui ont demandé un droit de veto sur cette validation et ne l'ont pas obtenu, on a introduit un frein d'urgence (*emergency brake*). Ce dispositif permet à des États de demander au président du Conseil européen que les programmes dont ils considèrent que les objectifs ne sont pas atteints soient étudiés lors

de la prochaine réunion. A la fin de cette procédure, le pays dont le plan de relance est accepté peut obtenir l'aide européenne demandée. Cette procédure relève d'une approche intergouvernementale dans la mesure où elle exclut l'intervention du Parlement européen.

Ce régime de conditionnalité climatique qui est également appliqué aux dépenses du budget européen pluriannuel constitue un renforcement des incitations faites dans le passé par la CE d'orienter certaines dépenses publiques vers le respect d'objectifs climatiques. Mais son application a suscité des réticences de certains pays, comme la Pologne et la Hongrie. En effet, ces pays refusent que l'attribution des aides venant du plan de relance européen soit soumise à la condition du respect de la neutralité carbone. Pour éviter que ce refus bloque les négociations, on a posé le principe suivant lequel l'objectif de neutralité carbone est un objectif européen et non national. Il suffit donc pour un pays d'accepter ce principe pour pouvoir bénéficier des aides du plan de relance.

La levée des véto de la Pologne et de la Hongrie et l'assurance obtenue par le PE que la conditionnalité du respect de l'état de droit sera maintenue permettent de débloquent le plan de relance européen et son adoption par le PE. Son application nécessitera le feu vert donné par les parlements nationaux à la CE de lever des fonds sur les marchés financiers pour son financement.

Conclusion

L'adoption du plan de relance européen en juillet 2020 par le Conseil européen constitue un événement important dans l'histoire européenne. En effet, bien que son ampleur se révélera probablement inférieure à celle qui est annoncée, elle sera bien plus importante que celle du plan de relance européen de 2008 qui n'a renforcé que faiblement les plans de relance nationaux. De plus, les aides européennes ciblées sur certains programmes budgétaires peuvent encourager les pays à orienter les plans de relance nationaux vers des objectifs d'avenir comme la défense de l'environnement et le développement du numérique.

Cette rupture avec le passé a pu se réaliser grâce à la mise en cause de certains principes européens qui limitaient l'activité budgétaire de l'UE. De plus, elle a permis de raviver des principes assez négligés dans le passé. Toutes

ces ruptures avec le passé peuvent susciter l'espoir que ces changements se maintiennent dans l'avenir et qu'ils permettent ainsi de faire évoluer la construction européenne. Or, les membres du Conseil européen précisent très clairement que certains changements, comme le pouvoir de la CE de recourir aux emprunts pour financer les dépenses publiques, doivent rester exceptionnels. De plus, ils maintiennent un flou sur les mesures qui permettraient dans l'avenir de faire respecter certains principes, comme ceux de la discipline budgétaire, de la solidarité et du respect de l'état de droit. Enfin, les ruptures avec le passé n'ont généralement été acceptées par certains pays, non par conviction, mais au prix de concessions diverses, notamment financières. Le plan de relance pluriannuel européen 2021-2027 constitue donc un événement exceptionnel sans perspectives d'avenir suffisantes pour pouvoir le considérer comme « historique ». De ce fait, il risque de créer un sentiment de frustration chez les citoyens pour lesquels l'Europe ne doit pas se limiter à un grand marché dont les transactions sont favorisées, dans l'Union monétaire, par l'existence d'une monnaie unique.

Références bibliographiques :

- Bizet, J. et Sutour, S. (2020), « Proposition de résolution européenne », Session ordinaire du Sénat de 2019-2020, document n°497, 9 juin. <http://www2.senat.fr/leg/ppr19-497.pdf>.
- Chatignoux, C. (2020), « Comment les Européens vont se répartir le pactole du plan de relance », *Les Echos*, 18 septembre.
- Commission européenne (2020a), « Instruments clés à l'appui du plan de relance pour l'Europe », https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_fr#instruments-cls-soutenant-le-plan-de-relance-pour-leurope.
- Commission européenne (2020b), « un pacte vert européen », https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr.
- Juncker, J.-C. et Krecké, J. (2008), « Intervention aux réunions de l'Eurogroupe et du Conseil « affaires économiques et financières », gouvernement luxembourgeois, 2 novembre. https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/articles/2008/11-novembre/03-ecofin.html.

Koenig, G. (2013), « Les stratégies et les performances américaines et européennes en période de crise », *Bulletin de l'OPEE* n° 28, 12-17.

Koenig, G. (2018), « Le redressement économique et financier du Portugal », *Bulletin de l'OPEE* n° 39, 15-24.

Koenig, G. (2020), « Les débats sur le projet de budget européen pluriannuel 2021-2027 reflète

des divergences entre les États européens », *Bulletin de l'OPEE* n° 42, 25-34.

Secrétariat général du Conseil européen (2020), « Conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen (17-21 juillet 2020) », Euco 10/20, Bruxelles, 21 juillet 2020, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>.