

Le Plan de relance européen, une percée historique

On ne peut vivre durablement en dessous de ses moyens

Par Catherine Vieilledent et Jean-François Drevet ¹

Alors que la pandémie de Covid-19 continue de sévir en Europe, compliquée par l'apparition de nouveaux variants, obligeant de nombreux pays à reconfiner leur population et à restreindre leurs activités économiques, les perspectives de sortie de crise — sanitaire et a fortiori économique — s'éloignent. Fort heureusement, contrairement à la précédente crise (2008), l'Union européenne, cette fois, a privilégié la solidarité pour y faire face, avec l'adoption d'un Plan de relance européen. Ceci constitue, selon Catherine Vieilledent et Jean-François Drevet, une percée historique : enfin, l'Union se donne les moyens de son existence en tant qu'entité économique et politique. Cet article présente la teneur de ce Plan de relance, les différents instruments mobilisés pour permettre aux États membres de soutenir puis relancer leur économie, et ce en quoi il marque un changement majeur dans l'histoire de la construction communautaire. Avec un budget commun déverrouillé, la possibilité de recourir à l'emprunt et le retour des ressources propres, l'Union change d'envergure et s'offre des moyens d'action puissants à long terme. C'est un progrès majeur qui témoigne concrètement de l'utilité de l'Union pour les citoyens et qui pourrait donner à l'ensemble européen une nouvelle chance de se repositionner sur la scène mondiale. S.D.

La presse internationale a présenté les décisions récemment prises par le Conseil européen comme une percée historique. Afin de bien en mesurer les conséquences sur le moyen et le long terme, il est important de comprendre les changements intervenus

1. Respectivement fonctionnaire et ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les informations et opinions reprises dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de la Commission européenne.

au niveau des montants impliqués, ainsi que du recours à des instruments jusque-là interdits à l'Union européenne (UE), qui vont apporter au budget européen un poids macroéconomique qui lui faisait défaut.

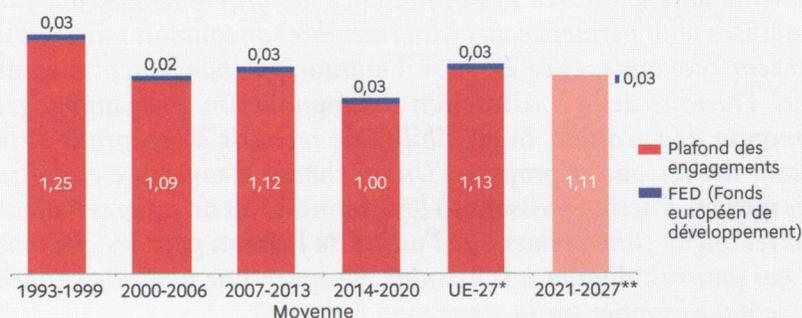
Dans cette analyse, nous avons voulu préserver le lecteur d'un examen approfondi des complexités du budget européen. Quant à l'évaluation de son impact économique futur, elle n'est qu'un ordre de grandeur qui repose sur des données partielles, reflétant à la fois les incertitudes liées à la crise sanitaire et celles relevant de l'utilisation effective des montants mis à la disposition des gouvernements, notamment des prêts.

Les mesures adoptées

Après plusieurs décennies de *statu quo* budgétaire, voire de régressions à petits pas, le Plan de relance proposé par la Commission européenne le 27 mai 2020 (Next Generation EU) ² est l'aboutissement de réflexions plus anciennes sur les moyens de remédier aux blocages qui remontent à plusieurs décennies.

En mai 2018, la proposition de « Cadre financier pluriannuel » (CFP) présentée par la Commission européenne maintient le

Graphique 1. Taille du CFP (en % du revenu national brut)



*Estimation des engagements hors dépenses du Royaume-Uni (rectification visant à tenir compte du Brexit)

**FED inclus (le FED était avant financé hors budget à travers une clef de répartition spécifique des contributions nationales).

Source : *Un budget pour l'avenir*, Bruxelles : Commission européenne / direction Budget, mai 2018, p. 26. URL : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may-2018_fr.pdf. Consulté le 21 janvier 2021.

2. « Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe », communication de la Commission européenne, COM(2020) 442 final, 27 mai 2020. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0442&from=EN>. Consulté le 21 janvier 2021.

budget à son niveau inchangé depuis longtemps (1,1 % du produit intérieur brut [PIB] des 27), tout en compensant la sortie du Royaume-Uni.

En janvier 2020, la Commission européenne ajoute une rallonge de 7,5 milliards d'euros dans le cadre du *Green Deal*, afin d'aider les États les moins avancés dans leur transition énergétique (Fonds de transition juste). Le plafond du budget reste stable, mais la crise sanitaire va changer radicalement la donne.

En avril 2020, le Conseil européen adopte une facilité d'urgence dite « Corona » de 540 milliards d'euros, dont 240 milliards pour soutenir les États membres. Il s'agit de prêts d'une part aux États membres du Mécanisme européen de stabilité (MES) pour couvrir les dépenses de santé dans la zone euro, d'autre part aux entreprises via la Banque européenne d'investissement (BEI), et enfin de subventions pour soutenir les travailleurs au chômage grâce à un programme nouveau de 100 milliards d'euros, SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). Simultanément, le Pacte de stabilité et de croissance qui encadre l'Union monétaire depuis sa création est suspendu.

Ensuite, prenant la mesure de l'impact économique de la crise sanitaire (une chute attendue de 7 % à 10 % du PIB), le Plan de relance approuvé par le Conseil européen fin juillet franchit toutes les lignes rouges, établies de si longue date que seuls quelques experts avaient conservé un souvenir précis de leurs origines. Il comporte une innovation majeure : un plan de relance de l'économie temporaire et exceptionnel³ adossé à une refonte du CFP 2021-2027. À celui-ci, qui atteint maintenant 1 074 milliards d'euros, afin de dynamiser l'investissement et les réformes, est adjoint un emprunt européen massif⁴ de 750 milliards d'euros, à rembourser à long terme sur le budget européen, dont 390 milliards d'euros de subventions et 360 milliards de prêts.

À ces instruments, il faut ajouter les interventions des différentes institutions et, en particulier, l'activation exceptionnelle de l'arme monétaire. En mars 2020, la Banque centrale européenne (BCE) instaure un programme temporaire d'achats d'obligations des secteurs privé et public (*Pandemic Emergency Purchase Programme*,

3. « L'heure de l'Europe ; réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », communication de la Commission européenne, COM(2020) 456 final, 27 mai 2020. URL : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_940. Consulté le 22 janvier 2021.

4. À la différence du MES, de nature intergouvernementale et dont la garantie est assurée par les États membres.

Tableau 1. La réponse totale de l'UE à la double crise sanitaire et économique

Instrument	Montant (en euros)	Part du PIB
PEPP de la BCE (2020-2021)	1 350 milliards*	9,5 %
Paquet Corona	540 milliards (100 milliards SURE, 440 milliards MES+BEI)	3,8 %
CFP (2021-2027)	1 074,3 milliards**, soit 1,1 % du PIB/an	7,5 % sur sept ans
Plan de relance	750 milliards	5,27 %

*Concernant le programme d'achats pour l'urgence pandémique, le chiffre ci-dessus comprend les interventions de mars et juin 2020, mais pas celle du 10 décembre 2020 pour 500 milliards d'euros, ce qui porterait le total de l'intervention de la BCE à 1 850 milliards d'euros.

**Après les conclusions du Conseil européen de juillet 2020.

Source : collation des chiffres officiels réalisée par les auteurs à partir de : « Le Budget de l'UE, moteur du plan de relance pour l'Europe », communication de la Commission européenne, COM(2020) 442 final, 27 mai 2020, p. 2. URL : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF ; et « ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) », BCE, 18 mars 2020. URL : https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html. Consultés le 22 janvier 2021.

PEPP) à hauteur de 600 milliards d'euros, porté à 1 350 milliards en juin. Le programme est destiné à durer jusqu'à la fin de juin 2021.

Au total, les montants alloués représentent 3 074 milliards d'euros, soit environ 25 % du PIB.

À titre de comparaison, en 2009, les États-Unis ont adopté un plan de relance post-crise financière de quelque 660 milliards d'euros, auxquels la Réserve fédérale (FED) a ajouté un programme d'achat de dettes et d'obligations de presque 1 000 milliards d'euros. En 2020, après un premier plan en mars destiné à soutenir les industries, les petites entreprises et les citoyens affectés par l'épidémie de Covid-19, ils adoptent un plan de plus de 2 000 milliards de dollars US (1 842 milliards d'euros). Puis les États-Unis ont adopté en décembre dernier un nouveau plan de soutien à l'économie de près de 900 milliards de dollars US (735 milliards d'euros).

Le déverrouillage du budget européen

Le plafonnement du budget européen est un problème ancien auquel ont été apportées des solutions différentes suivant les époques. Du point de vue des recettes, dans les premières années de la Communauté économique européenne (CEE), le financement du budget était assuré par des contributions des six États membres. Par la suite, pour faire face à de nouvelles dépenses, la

CEE fait appel à des versements statistiques sur base de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) et, depuis les années 1980, à des contributions nationales assises sur le revenu national brut (RNB). Ces ressources placent la CE dans la dépendance exclusive des États membres. Cela veut dire que le contribuable paie pour les politiques européennes à la place des agents économiques, pourtant largement bénéficiaires du marché unique.

Graphique 2. Budget de l'UE comparé à l'ensemble des revenus et dépenses publiques de l'UE, 2016



Source : Commission européenne.

La prépondérance du financement national (72 % des ressources actuelles) favorise des affrontements comptables et génère des inerties très négatives. S'il permet de remplir de nouvelles obligations, notamment le doublement des enveloppes structurelles des Paquets Delors 1 et 2, ce mode de financement entraîne des débats au Conseil dans l'obsession du « juste retour » (illustrée par le « *I want my money back* » de Margaret Thatcher). Dans la mesure où ils peuvent calculer exactement la contribution qu'ils lui apportent, les gouvernements surveillent très attentivement ce qu'ils en reçoivent. À la suite de l'institution du rabais britannique (1984), d'autres pays obtiennent des réductions, sinon des « rabais sur le rabais ». Ces discussions acharnées se poursuivent dans la répartition des dépenses, notamment dans la politique de cohésion : il n'y a plus de quotas comme dans le FEDER (Fonds européen de développement régional) initial (1975-1988), mais les enveloppes font l'objet de compromis laborieux.

Depuis les années 1980, le budget européen oscille autour de 1 % du PIB de l'Union européenne (148 milliards d'euros en 2018, soit environ un tiers du budget de l'État français). Pour de nombreux observateurs, c'est très en deçà du souhaitable, voire du nécessaire.

En outre, à compter des années 1990, ce sont les budgets des pays de la zone euro qui sont fortement limités, dans leur capacité d'endettement, par les critères de Maastricht. Un tel corset vaut à l'UE un niveau de croissance économique faible et un retard de compétitivité, en particulier dans l'économie numérique et le

développement vert, alors qu'elle est *leader* normatif mondial dans la lutte contre le changement climatique. On ne peut indéfiniment vivre en dessous de ses moyens, sauf à disparaître de la carte géopolitique.

En 2020, la leçon de l'après-crise financière est comprise : il ne s'agit plus d'agir comme en 2011, quand le retour précipité à l'équilibre des finances publiques a annulé l'effet de la relance et provoqué une rechute de l'économie européenne (le « *double dip* »). Le choc Covid fait changer de politique : l'Eurozone ayant plutôt mal géré la crise de 2008-2011, le Conseil européen accepte de ne pas récidiver. Le fait le plus notable est le revirement de l'Allemagne qui se dissocie de la rigidité et de l'égoïsme des « frugaux », qui pouvaient faire exploser successivement la monnaie unique et l'UE.

Côté ressources, alors qu'il a été maintenu depuis des décennies à 1,20 % du RNB des États membres, le plafond des ressources propres est relevé à 2 % du RNB par le Plan de relance. L'objectif est d'assurer le remboursement de l'emprunt massif de Next Generation EU (capital et intérêts) et de garantir les obligations émises dans ce cadre.

La condition de toute avancée est que les États membres renoncent au chacun pour soi, c'est-à-dire acceptent de ne plus se faire concurrence et s'accordent pour reconquérir, sur une base commune et solidaire, la « souveraineté fiscale » perdue dans la mondialisation. Mais il a fallu la crise de la Covid pour surmonter les résistances.

Le recours à l'emprunt

Au-delà des adaptations normales qui portent le budget annuel moyen de 139 milliards (période 2014-2020) à 157 milliards d'euros (2021-2027), le Plan de relance franchit le Rubicon du sacro-saint équilibre budgétaire, selon l'interprétation dominante de l'article 310 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁵ : historiquement, à la différence de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), l'Union européenne n'est pas autorisée à disposer de plus de ressources que celles sur les-

5. L'adoption de Next Generation EU repose sur une toute nouvelle interprétation de l'article 310. Voir LEINO-SANDBERG Päivi, « Who Is Ultra Vires Now? The EU's Legal U-turn in Interpreting Article 310 TFEU », *Reconnect*, 9 juillet 2020. URL : <https://reconnect-europe.eu/blog/who-is-ultra-vires-now-the-eus-legal-u-turn-in-interpreting-article-310-tfeu/>. Consulté le 22 janvier 2021.

quelles les États membres se sont accordés. Les décisions relatives à ses recettes sont prises à l'unanimité et soumises à la ratification des parlements nationaux. En outre, elle ne peut pas emprunter.

Le Plan de relance introduit une innovation fondamentale : l'emprunt de 750 milliards d'euros est souscrit au niveau européen et son remboursement sera à la charge du budget de l'UE, soulageant ainsi les budgets nationaux exsangues. Même si l'instrument est établi à titre temporaire et exceptionnel, il s'agit d'une avancée durable, en raison de la longueur de la période de remboursement (2027 à 2054). C'est d'autant plus remarquable que la succession des crises nous a habitués à une gouvernance à court terme, au souffle court et aux compromis de dernière minute.

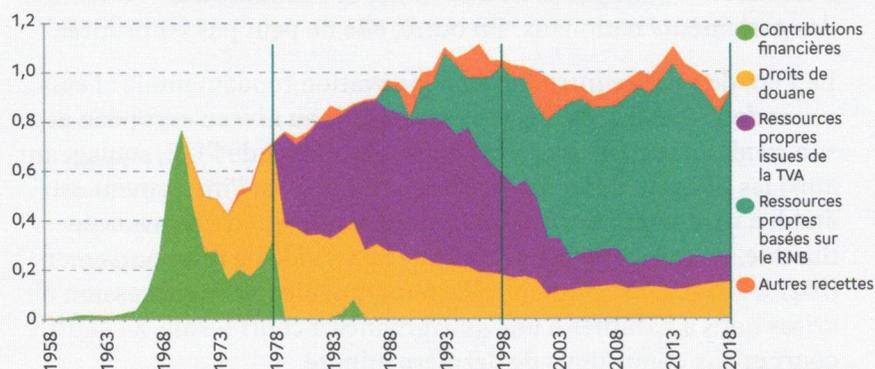
À la suite de la crise financière de 2008, les batailles entre États membres concernant la mutualisation des dettes encourues pour sauver les banques avaient été féroces. Elles l'ont été également en 2020 : malgré l'urgence, des discussions longues et difficiles ont été nécessaires pour valider la proposition de mai 2020. Pourtant, il s'agit cette fois de gérer l'avenir et les priorités de l'UE (le numérique, le climat en particulier), en sortant les finances publiques nationales de l'impasse où elles ont été plongées par la contraction des économies des États membres (notamment en Grèce, en Italie, en Espagne, au Portugal et même en France).

Le retour des ressources propres

La mutualisation du service de la dette implique des charges supplémentaires pour le budget communautaire. Depuis longtemps, la Commission estime, en bonne logique budgétaire et fiscale, que l'union douanière génère une valeur ajoutée spécifique et que les taxes exigibles à la frontière extérieure, notamment les droits de douane et les prélèvements agricoles, reviennent au budget européen.

Ce fut le cas à partir de 1970, après une période de transition (1958-1970) pendant laquelle ce budget fut alimenté par des contributions nationales. Cela aurait pu être important (jusqu'en 1917, le budget fédéral américain est en grande partie alimenté par les douanes) et évolutif (pendant les 10 premières années suivant la création du Zollverein, l'union douanière allemande [1834-1844], les recettes douanières ont doublé). Or, ces financements connus sous le nom de « ressources propres » ont fondu avec l'érosion des droits de douane à la suite des *rounds* successifs du GATT (Accord général sur les

Graphique 3. Évolution des ressources propres de l'UE depuis 1958 (sources de financement en % du RNB de l'UE)



Source : « Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020 », communication de la Commission européenne, COM(2018) 98 final, 14 février 2018, p. 20. URL : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_fr.pdf. Consulté le 22 janvier 2021.

tarifs douaniers et le commerce). La quasi-disparition de ce revenu met en cause le fondement juridique et démocratique d'un financement direct du budget européen, et le lien naturel existant entre ce financement et la valeur ajoutée de la construction communautaire.

Mais le Plan de relance remet en question l'alignement des ressources de l'UE sur la capacité contributive des États membres, ouvrant une opportunité de quasi-résurrection de la capacité fiscale de l'Union.

Depuis 2011 et surtout 2016⁶, les propositions de recréation d'une fiscalité propre de l'UE, directement liée à la valeur ajoutée européenne, n'ont pas manqué. Ont été avancés des projets de taxes sur le numérique, d'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés, de taxes sur le carbone, les transactions financières. Leur adoption pourrait alléger la contribution des États membres et faire contribuer, au lieu des citoyens, les agents économiques qui profitent du marché intérieur européen tout en étant jusqu'ici quasiment exonérés de la charge fiscale. Sont visés les géants de l'économie numérique (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft), et les multinationales qui ne respectent pas les critères de soutenabilité environnementale.

6. En particulier, le rapport dit Monti : *Future Financing of the EU: Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*, Bruxelles : Commission européenne, décembre 2016. URL : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf. Consulté le 22 janvier 2021.

La proposition de CFP de mai 2018 envisage trois ressources nouvelles : la contribution sur les plastiques non recyclés, le système d'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre et l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés. Chacun a une logique européenne, prenant en compte les échanges intraeuropéens, la priorité de la lutte contre le changement climatique et la nécessité d'une contribution au niveau européen des grandes entreprises bénéficiaires du marché unique.

Le nouveau cadre financier pluriannuel (2021-2027) de mi-2020 intègre la création de ressources supplémentaires. À la demande insistante du Parlement européen, il établit une feuille de route pour la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, d'une taxe numérique (toutes deux à adopter d'ici 2023), la révision du système d'échanges d'émissions de gaz à effet de serre (début 2021), avec une extension possible aux secteurs aéronautique et maritime et l'instauration d'une ressource propre sur cette base. En outre, il prévoit de créer une taxe sur les transactions financières et une taxe liée à une nouvelle assiette commune de l'impôt sur les sociétés. La Commission doit faire une proposition en ce sens avant mi-2024.

Cette réforme fondamentale mettrait fin à des décennies d'inertie et de reculs. Elle offre à l'UE des moyens d'action puissants pour mener à bien la relance économique. Elle lui permet de préparer un avenir en affirmant ses ambitions industrielles, environnementales et stratégiques tout en préservant ses valeurs (notamment l'état de droit et l'effort de justice sociale).

Quel impact macroéconomique ?

Les Européens peinent parfois à prendre la juste mesure du poids de l'ensemble économique qu'ils ont construit, ce qui n'est pas sans impact sur la conception de leurs efforts collectifs. Une mauvaise perception de la réalité économique condamne à un discours de faiblesse ou d'impuissance. Or, un travail rapide sur les chiffres disponibles permet d'évaluer l'impact des initiatives budgétaires et financières prises en réponse à la crise sanitaire depuis février 2020, et de les mettre en perspective.

Le produit intérieur brut de l'Union européenne en 2019 était de 14 210 milliards d'euros, derrière celui des États-Unis (19 145 milliards d'euros) mais devant celui de la Chine. Les budgets des États membres (France : 338 milliards d'euros en 2019) représentent

en moyenne un tiers de leur PIB respectif, à comparer au budget fédéral américain (3 325 milliards d'euros), qui ne compte que pour 17 % du PIB. En 2019, le budget UE a atteint 148 milliards d'euros (1,13 % du PIB).

En dépit des approximations des présentes estimations, il ne fait pas de doute que la somme de ces instruments représente un effort massif et extraordinaire. En valeur annuelle, il pourrait représenter 3 % à 4 % du PIB sur sept années, un niveau macroéconomiquement crédible. Bien entendu, il reste à bien dépenser, mais cet impact est déjà une bonne manière d'apprécier l'ampleur des progrès obtenus depuis mai 2020.

Penser la masse critique et le long terme (pour rembourser l'emprunt de Next Generation EU) doit être l'ardente obligation d'une Union dotée d'une population abondante (450 millions de citoyens), d'un crédit financier inégalé (triple A [AAA]) et du statut de première puissance commerciale.

C'est aussi un impératif face à l'insécurité du monde. Depuis une décennie, le paysage international a radicalement changé et l'UE, qui ne se voulait pas d'ennemis, se découvre des adversaires résolus. La multiplication des guerres dans son voisinage, la dégradation de l'environnement international, la montée d'une concurrence stratégique menant à des guerres commerciales, implique des réponses appropriées. Le Plan de relance sera l'une des plus importantes d'entre elles. ■