

« Le plan de relance européen acte une avancée institutionnelle majeure »

 alternatives-economiques.fr/plan-de-relance-europeen-acte-une-avancee-institutionnelle-majeure/00093451



A gauche au premier plan le président du Conseil européen Charles Michel, à droite la présidente de la Commission Ursula von der Leyen, le président français Emmanuel Macron et la chancelière allemande Angela Merkel, à Bruxelles le 19 juillet 2020. Pignatelli/EUC/ROPI-REA

Anne-Laure Delatte Economiste, chercheure au CNRS, conseillère scientifique du Cepii

Ils ont enfin franchi la ligne d'arrivée. Après un marathon de négociations de quatre jours et quatre nuits, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont mis d'accord sur les termes du plan de relance européen. Le paquet sera bien de 750 milliards d'euros, mais la part des subventions sera finalement de 390 milliards, au lieu des 500 proposés en mai par le couple franco-allemand puis par la Commission. Une concession arrachée par les « pays frugaux », emmenés par le plus ferme d'entre eux, le Premier ministre néerlandais Mark Rutte.



Chercheure au CNRS et conseillère scientifique du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), l'économiste Anne-Laure Delatte décrypte le contenu de cet accord qui, même s'il a été raboté, marque une nouvelle avancée institutionnelle européenne.

A 25 minutes près, les négociations ont été aussi longues que le sommet de Nice en 2000 sur l'élargissement de l'Union. Pourquoi était-ce si compliqué ?

Tout d'abord, la prise de décision est toujours longue au niveau européen à cause de la gouvernance politique de l'Union. On fait référence au sommet de 2000, mais toutes les avancées institutionnelles faites depuis la crise financière de 2008 ont été le fruit de négociations très compliquées avec des désaccords marqués. Dans son livre, l'ancien ministre des Finances grec Yanis Varoufakis décrit toutes ces difficultés à se coordonner, les pressions exercées sur certains pays, etc.

L'Union européenne n'a pas de gouvernement fédéral, donc à chaque négociation on essaie d'aligner des intérêts nationaux de l'ensemble des membres, mais sans avoir d'arbitre pour trancher. C'est aussi le rôle d'un Parlement de faire émerger des consensus, mais Strasbourg est souvent à peine consulté et n'a, en l'espèce, pas le droit d'amender le projet ! On se retrouve comme si, à chaque fois qu'il fallait prendre une décision de politique économique en France, la région Nouvelle-Aquitaine négociait avec les Hauts-de-France et sans demander leur avis à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Quand on se fixe comme règle « un pays, une voix » et que les négociations portent sur des enjeux où les intérêts ne sont pas alignés, on ne cherche pas la synthèse. On rentre forcément dans des questions conflictuelles et aboutit au plus petit dénominateur commun. La seule chose qui a empêché un échec, c'est que personne ne voulait en être responsable, car le risque serait de faire éclater la zone euro.

Ensuite, si ce sommet a été plus long que les autres, c'est parce qu'on a fait une avancée institutionnelle majeure : on ouvre la porte à l'Europe des transferts et de l'endettement commun. Dans la presse, certains ont parlé de « moment Hamiltonien, je pense qu'il s'agit plutôt d'un moment Rooseveltien : je fais référence au début des années 1930, alors que les Etats-Unis ont le dollar depuis cent trente ans déjà et que Roosevelt organise, pour la première fois, des transferts entre Etats avec le New Deal.

« Quand on se fixe comme règle « un pays, une voix » et que les négociations portent sur des enjeux où les intérêts ne sont pas alignés, on aboutit au plus petit dénominateur commun »

L'accord européen est bien plus modeste, mais il ouvre la porte à quelque chose qui n'existait pas, à savoir que les Etats de l'UE vont emprunter ensemble et assumer cette dette sur la base de ressources communes, donc d'impôts communs. Pour une fois, ce ne seront pas que des prêts. La Commission va emprunter pour le reste de l'Europe et transférera directement une somme préétablie aux pays qui en ont le plus besoin, et ces mêmes pays n'auront pas à rembourser cet argent. Pour reprendre notre exemple, à l'échelle de la France, le même principe s'applique lorsque l'Etat transfère de l'argent à une région en difficultés.

Le Premier ministre néerlandais freinait cette avancée institutionnelle pour des raisons politiques internes à son pays. Mark Rutte est sous pression de sa droite, notamment l'extrême droite anti-européenne qui tient un discours très violent, consistant à dire « il y en a marre de payer pour les Italiens qui vont à la plage », parce qu'ils ont une vision ancrée que les pays du Sud sont dispendieux et peu sérieux dans leur gestion des finances publiques.

Ces négociations ne concernaient pas uniquement le plan de relance, mais plus globalement le budget de l'Union pour 2021-2027. Quel compromis a été trouvé ?

Reprenons la chronologie. Le 18 mai, le couple franco-allemand propose un plan de 500 milliards d'euros de subventions. Le 27 mai, la présidente de la Commission Ursula von der Leyen ajoute 250 milliards d'euros de prêts, portant le paquet total à 750 milliards, et suggère d'intégrer le plan de relance au prochain budget européen (le cadre financier pluriannuel). Cette manœuvre est intelligente, car le plan est ainsi « communautarisé », il entre dans le fonctionnement normal des institutions européennes, contrairement à ce qui avait été décidé pour faire face à la crise de la zone euro avec la création en 2012 du Mécanisme européen de stabilité (MES), qui lui est issu d'un accord international et géré par une agence au Luxembourg.

Pour arriver à convaincre les « pays frugaux », des concessions ont été faites sur les termes du plan de relance, en abaissant le montant de la part des subventions à 390 milliards d'euros, mais aussi sur les termes du budget de l'Union. Ils ont notamment obtenu un renforcement important des « rabais ».

Ces derniers datent de l'époque de Margaret Thatcher. Le Royaume-Uni faisant partie des contributeurs nets de l'Union européenne – ils mettaient plus au pot commun que ce qu'ils recevaient d'aides –, la Première ministre avait négocié un rabais sur sa participation financière, créant ainsi une jurisprudence. Avec le Brexit, on pensait ne plus en entendre parler. Finalement, les « pays frugaux » ont recyclé cet outil de négociation. C'est une façon de se présenter en gagnant devant leurs citoyens : certes, on a accepté de mutualiser la dette, mais on va récupérer de l'argent sur le budget. Les Pays-Bas vont par exemple réduire leur facture européenne de 2 milliards d'euros

« Avec le Brexit, on pensait ne plus entendre parler des rabais. Finalement, les « pays frugaux » ont recyclé cet outil de négociation »

En parallèle le budget européen, que la Commission proposait de fixer à 1 100 milliards d'euros, a été raboté à 1 070 milliards, pénalisant les ambitions de l'UE dans la santé et le programme Erasmus notamment. Au total, en cumulant avec le plan de relance, le paquet atteint 1 820 milliards d'euros sur sept ans, soit environ 2 % du PIB de l'Union – ou 1,6 %, si on sort du calcul les 360 milliards de prêts du plan de relance.

Enfin, la question du financement du plan de relance n'est pas encore réglée. Il est prévu que la Commission européenne rembourse cette dette mutuelle par des ressources propres, autrement dit qu'elle lève elle-même des impôts. La taxe carbone aux frontières, la taxe sur les transactions financières, une taxe plastique, une assiette consolidée sur l'impôt sur les sociétés... font partie des propositions sur la table. Là aussi, les « pays frugaux » vont être durs à convaincre.

Mark Rutte demandait aussi à avoir un droit de veto sur l'utilisation des subventions du plan de relance, qu'il n'a pas obtenu. Ce sera finalement un droit de regard...

Heureusement qu'il ne l'a pas obtenu ! Le droit de veto aurait bloqué toute l'agilité du plan de relance et serait devenu un instrument de pression insupportable au niveau national pour les Etats. L'allocation des subventions du plan de relance entre désormais dans le giron du Semestre européen (processus selon lequel la Commission envoie des recommandations de politique économique aux Etats membres et rend un avis chaque année sur les budgets nationaux évaluant s'ils entrent ou non dans les clous des traités budgétaires européens, NDLR).

Or, concrètement il consiste à demander aux Etats de présenter leurs budgets, donc leurs choix économiques, et que l'UE les approuve. On renforce le cadre de surveillance européen, qui est pour certains eurosceptiques une intrusion de l'Europe dans le contrat social national.

« En abaissant le montant des subventions de 500 à 390 milliards d'euros, on baisse moins fortement la pression sur la BCE »

Même le processus classique du Semestre européen ne suffisait pas aux Néerlandais. Il a fallu l'amender en renforçant le rôle d'évaluation du comité économique et financier (un organe consultatif de l'Eurogroupe qui avait principalement un rôle préparatoire des travaux du Conseil jusqu'ici). C'est comme si toutes les régions françaises avaient leur mot à dire quand les Hauts-de-France utilisent de l'argent public pour construire un hôpital...

Dans un travail statistique co-signé avec Alexis Guillaume, vous indiquez qu'il était important de s'accorder sur des subventions, car les prêts rajoutent de la dette à la dette et pourraient augmenter les risques sur la soutenabilité de la dette de certains pays, en particulier l'Italie. Est-ce désormais le cas ?

Cette idée du plan européen est née suite au jugement de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe le 5 mai, qui critique les choix de la Banque centrale européenne (BCE), estimant qu'on ne mesure pas assez les conséquences d'une politique monétaire aussi expansionniste. Or, en mars Francfort a lancé un nouveau programme de rachats de titres de dette, essentiellement publics, de la zone euro. D'abord de 750 milliards d'euros, il est passé en juin à 1 350 milliards. Angela Merkel

comprend que sans intervention des Etats et de leur politique budgétaire, on ne réduira pas la pression sur la BCE et donc on s'expose en permanence à des critiques, voire des remises en cause judiciaire comme celle de la Cour de Karlsruhe.

En abaissant le montant des subventions de 500 à 390 milliards d'euros, on réduit moins fortement la pression sur la BCE. Va-t-elle devoir renforcer davantage son programme de rachats de titres ? Tout dépend de la façon dont les marchés financiers vont réagir. Si ça tangué un peu trop, elle devra remettre au pot... Car des pays sont dépendants de ce programme. Rome par exemple emprunterait à des taux beaucoup plus élevés si elle n'était pas protégée par la BCE. Cette dernière a encore de la marge pour racheter des titres italiens, c'est pourquoi les marchés ne devraient pas s'affoler à court terme.

Le problème est que cette politique expansionniste n'est pas sans conséquences, elle peut créer de l'instabilité financière. Aujourd'hui, tout le monde se dit qu'on peut acheter ce qu'on veut parce qu'il y a toujours la BCE pour jouer les pompiers. Pour l'instant on ne voit pas de bulle financière, mais cela ne veut pas dire que certaines ne sont pas en train de se former.

En 1790, le secrétaire américain du Trésor Alexander Hamilton procède à la reprise par l'Etat fédéral des dettes contractées par les Etats membres, dont les comptes s'étaient particulièrement dégradés à cause de la guerre d'indépendance.

Propos recueillis par Jean-Christophe Catalon