

BLOG POST

CARNETS DE CRISE

RELANCE EUROPÉENNE : COMMENT TRANSFORMER L'ESSAI ? IL SE PASSE QUELQUE CHOSE EN EUROPE

Cette note est la deuxième d'une série de réflexions des membres de l'Observatoire politique du Parlement européen de l'Institut Jacques Delors, inspirées par la crise actuelle.

PAR PERVENCHE BERÈS

membre de l'Observatoire politique du Parlement européen de l'IJD, ancienne députée européenne

10 juin 2020

La crise du Covid-19 rebat les cartes. Elle a pris tant les États membres que l'Union européenne (UE) de court ; ils n'étaient pas préparés pour faire face à une telle crise. Elle les a sidérés. Ils ont commencé par fermer les frontières comme si le virus les respectait, bloquer le marché intérieur lié aux produits nécessaires à la lutte contre la maladie et manifester une certaine condescendance à l'égard de l'Italie, premier pays directement frappé. Ils ont ensuite réagi en ordre dispersé pour faire face à l'urgence sanitaire.

D'une succession de réactions d'urgence à un saut significatif

Après avoir flotté pendant trois semaines, au cours desquelles on a assisté à des vols de masques sur des tarmacs d'aéroport ou à des interdictions d'exportations d'appareils respiratoires, l'Union a petit à petit pris la mesure européenne de cette crise et des enjeux pour elle. Depuis, les initiatives se sont succédées à un rythme soutenu.

Aujourd'hui, devant l'impact économique et social immense de la crise, qui touche toutes les économies même de manière très inégale, **les États européens paraissent, pour la majorité d'entre eux, prêt à un saut significatif qui pourrait donner à l'Union les moyens de faire preuve de son efficacité**, y compris face aux populismes, ferments de la division, qui se développent sous des formes différentes dans les camps opposés.

L'enjeu est de taille. Face à une crise symétrique dont l'impact est asymétrique selon les États membres, son effet systémique pourrait durablement affecter les économies européennes, déstabiliser l'euro et le marché intérieur et aggraver les inégalités sociales. Pour le dire autrement, la question qui se pose est de savoir comment aménager le port européen pour assurer un abri en sécurité à chacun alors que tous ont affronté la même tempête mais sur des embarcations différentes.

Pour contrer cette tempête, il y a eu, en premier, comme en 2007 lors de la grande crise financière, l'action de la Banque centrale européenne avec le lancement du PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Program*) à hauteur de 750 milliards d'euros dès le 18 mars 2020, en plus des 300 milliards du PSPP (*Public Sector Purchase Programme*), auxquels s'ajouteront 600 milliards le 4 juin. Presqu'un mois plus tard, lors du Conseil européen du 23 avril 2020, est adopté un paquet d'urgence de 540 milliards d'euros avec trois volets, l'un pour le souverain et la santé avec la possibilité de mobiliser des prêts du Mécanisme européen de stabilité à hauteur de 240 milliards d'euros, une capacité nouvelle de prêts en faveur des entreprises de la Banque européenne d'investissement, à hauteur de 200 milliards d'euros, et la création d'un instrument temporaire pour aider à protéger les emplois et les travailleurs, SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), d'un montant de 100 milliards d'euros.

En complément, le 20 mars la Commission propose la suspension temporaire du Pacte de stabilité, initiative par la suite validée par le Conseil, et adopte un cadre temporaire pour les aides d'État afin de permettre aux gouvernements nationaux d'exploiter pleinement les flexibilités prévues par les règles. La moitié des aides, qui seront aussi examinées par la Commission européenne, seront autorisées au profit de l'Allemagne, qui a ainsi injecté en soutien à ses entreprises l'équivalent de 17% de son PNB, contre 3 en Espagne et en Italie et 2,2 en France.

Ce paquet répond à l'urgence mais il y manque une pièce fondamentale pour assurer la relance des économies européennes. C'est le constat qui sous-tend l'initiative de neuf États (Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Slovaquie) qui, dans une lettre commune du 25 mars au président du Conseil européen, Charles Michel, demandent la mutualisation de la dette nouvelle en train d'être contractée avec création de « corona bonds ».

Avant le Conseil européen du 23 avril, le gouvernement espagnol présente également une proposition pour un fonds de 1 500 milliards d'euros financé par une dette perpétuelle inscrite au budget de l'Union.

Alors que les chefs d'État et de gouvernement se mettent d'accord pour renvoyer la question de ce fonds à la Commission européenne, en lui demandant de l'intégrer au prochain cadre financier pluriannuel (CFP 2021-2027), le Président Emmanuel Macron et la Chancelière Angela Merkel sans attendre, franchissent le 18 mai un pas significatif en proposant un fonds de relance de 500 milliards de subventions, et non de prêts, et une fiscalité plus équitable avec l'introduction d'une taxation de l'économie numérique et la mise en place d'une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés. Le plan comporte trois autres volets en faveur d'une stratégie santé, d'une accélération des transitions écologique et numérique et pour « accroître la résilience et la souveraineté économiques et industrielles de l'UE et donner un nouvel élan au marché unique ».

Entre temps, la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe dans sa décision du 5 mai 2020, sur un précédent programme de soutien de la BCE à l'euro, donne à l'institution monétaire européenne trois mois pour démontrer la proportionnalité des mesures prises et met en cause les décisions de la Cour de Justice de l'Union européenne. D'une certaine manière, à son corps défendant, la Cour constitutionnelle va jouer le rôle que Margaret Thatcher avait eu lors de la création de l'euro, en rendant aux yeux des autres manifeste ce qu'ils ne voulaient pas et ce qu'ils devaient faire. C'est ainsi que la chancelière Angela Merkel plaide le 13 mai, devant le Bundestag, pour davantage d'intégration économique et politique de la zone euro, en citant Jacques Delors. En toile de fond, la dégradation des perspectives économiques et le risque d'éclatement du marché intérieur auront fait le reste.

C'est **un vrai changement de pied, qui représente un succès manifeste pour des thèses défendues en France depuis longtemps, rendu possible par une évolution de Berlin.** Le 23 mai, la réponse de quatre des cinq États radins ou frugaux (Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède), dont deux ne sont pas membres de la zone euro, n'osant plus refuser toute solidarité comme au début de la crise, a été de proposer un plan de relance financé uniquement par des prêts.

Le saut est proposé le 27 mai. Ursula von der Leyen, au nom de la Commission, fait l'addition en dehors du CFP : un plan de 750 milliards sur quatre ans, avec un emprunt commun de 500 milliards de subventions et 250 milliards de prêts. Le plan, « *Next generation EU* », est réparti en trois piliers, le premier qui absorbe l'essentiel des moyens pour le soutien aux États membres en matière d'investissements.

tissement dans le respect des réformes structurelles engagées et des priorités de l'Union (vert, numérique, santé et social) avec la présentation de « plan national pour la reprise conformément aux plans nationaux en matière de climat et d'énergie, aux plans pour une transition juste et aux accords de partenariat et programmes opérationnels relevant des fonds de l'Union ».

Le deuxième volet pour « relancer l'économie de l'Union en attirant les investissements privés » et la création d'un nouvel instrument pour le soutien de la solvabilité des entreprises confié à la Banque européenne d'investissement (BEI) et le troisième pour tirer les enseignements de la crise en particulier en matière de santé.

L'ensemble du plan doit être financé par l'emprunt sur trente ans et une augmentation des ressources propres (droit d'émission de CO₂, ajustement carbone aux frontières, ressource propre basée sur l'activité des grandes entreprises, fiscalité du numérique, taxe sur les plastiques non-réutilisables).

En parallèle, la Commission a présenté un CFP révisé qui passe de 1 134,6 milliards d'euros en mai 2018 à 1 100 milliards d'euros, plus proche de la proposition de février 2020 du Conseil européen (1094,8 milliards) que de celle votée par le Parlement européen qui s'élève à 1 324 milliards.

La Commission propose également de modifier le CFP actuel pour pouvoir engager 11,5 milliards de dépenses nouvelles d'ici à la fin de l'année 2020, ceci suppose l'unanimité au Conseil européen et l'accord du Parlement européen. Elle propose aussi de porter temporairement le plafond des ressources propres de 1,2 à 2%, ce qui nécessitera une décision à l'unanimité au Conseil européen et une ratification par les parlements nationaux.

Des pistes pour consolider et prolonger l'élan initié

Au-delà du tournoi des initiatives et des chiffres, il faut se risquer à quelques neuf observations pour que le plan sur la table tienne ses promesses :

1) Les chiffres peuvent paraître impressionnants mais ils doivent répondre à une réduction importante du PNB de l'économie européenne (la BCE prévoit en juin -8,7% de PIB en 2020, la Commission européenne dans ses prévisions du 6 mai prévoyait -7,7 %, l'OCDE prévoit -9,1% de PIB pour 2020), une augmentation partout du chômage en dépit de mesures de chômage partiel mises en œuvre par plusieurs États membres, une aggravation de la pauvreté et des divergences entre les États membres. Sur ce dernier point, certains éléments du programme proposé doivent permettre de venir d'abord en aide aux pays ayant le plus souffert de la crise, au-delà de la clé de répartition classique des aides européennes. La crise n'a pas affecté toutes les économies de la même manière et elles n'ont pas les mêmes moyens pour y faire face alors que dans cette crise il n'y a pas d'aléa moral, cette idée qu'aider tel ou tel pays alors qu'il aurait un déficit budgétaire important l'entreferait dans des pratiques contraires au Pacte de stabilité. Les économies reposant d'abord sur des activités manufacturières ou le tourisme ont été plus durement touchées que celles dont le revenu national repose sur l'économie numérique et l'activité des plateformes. La capacité des États à financer des aides d'État en soutien à leurs entreprises est aussi corrélée à l'état de leurs finances publiques avant la crise. La question qui se pose est donc de savoir **comment ce plan de relance permettra de contenir ou de corriger les divergences créées ou aggravées compte tenu des risques qu'elles font peser sur la zone euro et le marché unique**. Certains observateurs alertent déjà sur le caractère limité de la partie strictement budgétaire du plan, 310 milliards d'euros soit 0,6% du PNB sur quatre ans, et sur le rythme de sa montée en puissance alors que dans la négociation qui s'ouvre, les « frugaux », qui raisonnent d'abord en tant que « contributeurs nets », pourraient chercher à augmenter leur rabais qui ne se justifient pourtant plus après le Brexit.

2) La deuxième question qu'il faut se poser, c'est pourquoi un plan en dehors du CFP ? La raison principale, c'est pour en marquer le caractère temporaire, exceptionnel et ne rien graver dans le marbre. Certaines de ces mesures correspondent au caractère très spécifique de cette crise d'abord sanitaire aux conséquences économiques et sociales lourdes. Mais force est de constater que ce plan lève des tabous et qu'il devrait être **l'occasion de mettre en place des solutions à la gestion de situation de crise ou de choc et**

de corriger des lacunes de la construction européenne qui mériteraient d'être pérennisées, tel que l'augmentation des ressources propres et du CFP, le soutien à l'investissement, l'emprunt commun, une assurance-chômage européenne ou la mise en place d'un Trésor européen. C'est d'autant plus vrai, qu'ici le caractère immédiat et brutal de la crise a sans doute facilité la prise de décision, or il n'est pas certain qu'il en aille de même pour des situations plus latentes.

3) La troisième question est institutionnelle. Le Parlement européen avait mis en garde la Commission dans sa résolution du 15 mai 2020 « contre toute tentative visant à définir une stratégie de relance européenne en faisant appel non pas à la méthode communautaire mais à des mécanismes intergouvernementaux » et avait demandé à être pleinement associé au plan de relance sur la base de l'article 324 du Traité¹. Or l'instrument de relance de l'Union européenne qui présidera à la gouvernance et à l'affectation de l'emprunt de 750 milliards d'euro repose sur l'article 122² du Traité sur la base duquel **le Parlement est seulement informé**. C'est la reproduction, peu ou prou, de ce qui s'est passé avec le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) mis en place lors de la grande crise financière sur une base intergouvernementale tout en utilisant des outils de la Commission pour venir en aide aux États membres qui n'avaient plus accès aux marchés pour financer leur dette. Sauf qu'ici, cela se justifie encore moins puisque la Commission est directement actrice et l'emprunt est garanti par des ressources propres – à propos de la création desquelles le Parlement européen est consulté tandis qu'il doit donner son approbation aux mesures d'exécution du système des ressources propres (article 311 du Traité) – et non les budgets des États membres.

Les bases législatives des programmes qui seront utilisés pour distribuer l'argent (Facilité pour la reprise et la résilience, REACT-EU pour la politique de cohésion, Fonds pour une transition juste, InvestEU...) seront co-décidées entre le Parlement européen et le Conseil. Mais la mise en œuvre concrète des programmes dépendra pour l'essentiel du cadre du semestre européen, cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres, où le Parlement européen n'a qu'un pouvoir d'évocation. Quant à la partie du plan destinée à soutenir l'investissement privé, l'instrument de soutien à la solvabilité, il sera mis en œuvre par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement (BEI) sur laquelle le Parlement européen a un pouvoir de contrôle faible.

4) Sur la stratégie de long terme induite par « Next generation EU », les références sont là pour contribuer à une transition écologique et numérique en intégrant une dimension sociale. Mais sur le fond, **on doit espérer que le Parlement dans son rôle de co-législateur donnera plus de prise à ces priorités**. C'est d'autant plus important que le semestre européen, cadre d'exécution de l'essentiel de « Next génération EU », n'est pas révisé, or il reste mal mis en œuvre par les États membres et n'intègre pas suffisamment d'objectifs ou d'indicateurs tant sociaux qu'environnementaux. S'agissant du soutien au secteur privé, il en va de même et rien n'est dit quant à la distribution de dividendes ou à l'activité des entreprises qui seraient ainsi aidées dans les paradis fiscaux ou à l'obligation de présenter un *reporting* pays par pays. Beaucoup d'ONG alertent sur l'absence de condamnation explicite de tout soutien à des activités fossiles. De la même manière, alors qu'ils ont été en première ligne dans la gestion de la crise, on doit espérer que cet instrument sera complété par des propositions en matière de conditions de travail sur les plateformes et de santé et sécurité au travail. La Commission devrait pleinement reprendre le concept « d'investissement social » introduit par László Andor lorsqu'il était Commissaire.

Il ne s'agit pas de faire semblant. L'arbitrage entre les priorités est lourd mais elles sont en réalité les deux faces d'une même pièce. À la sortie du pic sanitaire de la crise, l'urgence est à la reprise de l'activité économique, dans des systèmes au pilotage lourd, y

1. « Des rencontres régulières des présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sont convoquées, à l'initiative de la Commission, dans le cadre des procédures budgétaires visées au présent titre. Les présidents prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir la concertation et le rapprochement des positions des institutions qu'ils président, afin de faciliter la mise en œuvre du présent titre. »

2. « 1. Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie.

2. Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise. »

compris au nom de l'urgence sociale et du pouvoir d'achat des plus défavorisés, même si dans l'affichage le Plan vert européen et les objectifs sociaux sont évoqués. Il faut se souvenir de ce qui s'est passé après la grande crise financière de 2008 : après le temps du travail des pompiers, celui de la mobilisation des architectes vient plus difficilement, voire jamais. **Derrière l'affectation des crédits budgétaires, c'est un contrat social qui se définit.** Le Parlement européen doit être dans cette phase au centre du jeu et pour cela être prêt à utiliser tous les leviers dont il dispose. Comme il l'a fait dans le passé par exemple à propos de l'Union bancaire, lorsque saisi d'un paquet dont seulement une partie dépend de son pouvoir de co-décision, il peut conditionner son accord sur les bases législatives pour lesquels il est acteur à parité avec le Conseil aux conditions de son association aux autres parties du paquet.

5) « *Next generation EU* » devrait se traduire par la mise en cohérence des outils communautaires. Après le plan Juncker, il eut fallu, au-delà de la flexibilité introduite, modifier le Pacte de stabilité pour corriger son biais ayant conduit à des politiques d'austérité et ignorant la fonction d'investissement. Aujourd'hui **le Pacte est seulement suspendu, il doit être revu pour permettre la prise en compte des besoins d'investissement et de leur pilotage au service de la stratégie de transition écologique ainsi que du besoin spécifique de convergence réelle** entre les économies de la zone euro. Certains plaideront que si une réforme du Pacte doit être engagée, elle devrait conduire à le rendre « plus mordant ». Il ne peut l'être que s'il est accepté et ses objectifs, partagés. Pour cela, il doit cesser d'être uniquement un outil de surveillance des États membres de la zone pris individuellement et intégrer pleinement une vision agrégée de la zone autour de la stratégie du « European green deal » et des objectifs de convergence. Les travaux sur l'introduction d'une fonction de stabilisation doivent également être repris. Le mécanisme SURE, en place jusqu'au 31 décembre 2022 renouvelable pour six mois, est un bon candidat comme embryon du stabilisateur automatique identifié, notamment par le FMI, comme le plus efficace : **une assurance-chômage européenne.**

6) Sur les ressources propres, la proposition de la Commission, en l'absence des propositions législatives, reste floue en particulier s'agissant de la « ressource propre basée sur l'activité des grandes entreprises ». La reprise de la proposition d'une ressource propre sur le numérique, y compris en tenant compte de l'avancée des travaux de l'OCDE, est bienvenue mais elle ne devrait pas faire disparaître celle d'une consolidation de la base de l'impôt sur les sociétés dont une partie du produit devrait alimenter les ressources propres. C'est d'autant plus important qu'avant la crise un pays qui héberge de nombreuses plateformes, parmi « les frugaux », comme les Pays-Bas, a été un acteur permanent du blocage de toute réforme tant d'une fiscalité du numérique que de l'impôt sur les sociétés. **C'est le moment de la réforme de l'impôt sur les sociétés.** Le Parlement européen devrait en faire la clé de voûte de sa participation à tout accord sur le CFP. Cela devrait aussi être analysé au regard de ceux qui ont payé le prix fort dans cette crise tant du fait de l'impact de mesures d'austérité imposées par la Troïka sur les dépenses publiques de santé avant la crise, que sur l'impact de cette crise compte tenu du modèle économique des différents États membres.

7) Face aux montants évoqués, **la question de la bonne gouvernance est majeure.** Pour réconcilier les citoyens qui perçoivent l'Union comme « austéritaire » et qui ont l'impression qu'il n'y a jamais d'argent pour augmenter leur pouvoir d'achat, la bonne utilisation des sommes engagées est essentielle. C'est vrai s'agissant des projets et des activités soutenus mais c'est aussi vrai en matière de corruption. Le GRECO (Groupe d'États contre la corruption) du Conseil de l'Europe et l'OCDE ont déjà alerté sur ces risques au regard de l'importance des aides d'État engagées par les exécutifs nationaux. Le même raisonnement vaut à l'échelle de l'Union.

8) Sur la question essentielle du **calendrier.** Déjà, la Commission souhaite une révision du CFP actuel pour pouvoir engager des crédits d'ici à la fin de l'année. Mais la montée en puissance des différents outils risque d'être plus longue que ce qu'envisage la Commission qui table sur une finalisation du paquet, y compris la ratification par les parlements nationaux des décisions sur les ressources propres, avant la fin de l'année. Le Parlement européen de son côté demande que la Commission définisse un plan d'urgence pour permettre la prolongation révisée du CFP actuel dans l'hypothèse où le suivant ne pourrait pas entrer en fonction le 1^{er} janvier 2021 afin d'éviter toute interruption des programmes. Il demande aussi une évaluation de la stratégie de relance avant qu'elle ne prenne fin et que le CFP soit modifié en conséquence lors sa révision à mi-parcours. Pour toutes ces raisons, il faudrait scinder le CFP 2021-2027 en deux.

9) Dans l'après crise sanitaire, ce « *Next generation EU* » est une brique essentielle. Il n'efface pas le **besoin de la Conférence sur le futur de l'Europe** envisagée avant la crise, voulu et soutenu par le Parlement européen. Son mandat et sa composition devront refléter la nouvelle donne, mais sur la composition, le modèle de ce qui a été fait en France autour de la convention citoyenne pour le climat constitue une référence utile même si des modalités nouvelles et en partie virtuelles devraient être proposées. Les responsables politiques doivent s'engager à en partager les conclusions. L'impact budgétaire des conclusions qui seraient ainsi tirés de la Conférence sur le futur de l'Europe pourrait être intégré lors la révision du CFP ce qui justifie d'autant plus la demande plus haut de le scinder en deux.

À la lumière de ces pistes esquissées, le plan de relance pourrait non seulement transformer les économies européennes, en accompagnant leurs transitions en profondeur, mais aussi, par ses modes de financement, transformer le rapport même des Européens à leur Union.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■
Version originale ■ © Institut Jacques Delors