

BLOG POST

UN BUDGET DE RELANCE AMBITIEUX, MAIS DE DURES NÉGOCIATIONS À PRÉVOIR

18/06/2020 | EULALIA RUBIO | ÉCONOMIE ET FINANCE

*Eulalia Rubio, Chercheuse senior, Institut Jacques Delors
Publié par Friends of Europe, le 11 juin 2020*

Le 27 mai, la Commission a dévoilé sa proposition modifiée de cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE pour les 7 prochaines années (2021-2027). Elle repose sur la « boîte de négociation », présentée en février 2020 par le président du Conseil européen Charles Michel, d'un montant de 1 100 milliards d'euros. Celle-ci est complétée par un instrument temporaire à hauteur de 750 milliards d'euros, appelé « Next Generation EU » [La prochaine génération de l'UE], qui prévoit presque un doublement des dépenses communautaires pour 2021-2024, ces fonds étant levés sur les marchés financiers.

Ce « paquet » global est impressionnant. Il est non seulement très ambitieux en termes de montant, mais aussi véritablement innovant car il prévoit pour la première fois de l'histoire, une émission massive de dette commune pour l'UE afin de financer les dépenses communautaires. D'un point de vue macro-économique, il est sensé offrir une réponse budgétaire commune à la crise et reporter son remboursement au-delà de 2027. Le fait que la Commission propose de déboursier la majorité de l'argent emprunté sous forme de subventions plutôt que de prêts et de concentrer ce soutien sur les pays et régions en ayant le plus besoin a également son importance pour éviter que la crise n'accroisse les divergences et n'affaiblisse le marché unique. Enfin, l'idée de créer de nouvelles ressources propres pour aider à payer les intérêts de la dette constitue un argument attractif sur le plan politique, même s'il est douteux que cela suffise à modifier la réticence traditionnelle des États membres à réformer le volet ressources du budget communautaire.

Au cours des mois à venir, nous verrons si la proposition de la Commission ressort indemne des négociations. Un consensus important existe sur le fait qu'il sera très difficile de parvenir à un accord, et certains pays pourraient essayer de réduire l'ambition de ce « paquet ». Cependant, son succès dépendra autant de son montant global que de la manière dont l'argent sera dépensé. À cet égard, certains détails pourraient être discutés dans le cadre des négociations.

Tout d'abord, malgré l'urgence de la situation, seule une infime partie de l'effort de relance (11,5 milliards d'euros) sera dépensée en 2020. C'est bien entendu très regrettable, mais il faut reconnaître qu'agir autrement aurait été difficile. Une pré-alimentation d'une part plus importante de l'effort de relance par une augmentation de la dette aurait requis une augmentation temporaire du plafond des ressources propres, et donc une ratification par tous les parlements nationaux. La Commission a préféré ne pas suivre cette voie et opté pour une augmentation modérée du budget 2020, qui ne nécessite qu'un vote à l'unanimité au Conseil et l'approbation du Parlement européen.

Ensuite, près des trois quarts des subventions de relance (310 milliards d'euros) seront octroyés par le biais du « mécanisme de relance et de résilience », afin de soutenir les plans nationaux de relance et de résilience des États membres. Cette approche est judicieuse dans la mesure où le soutien au niveau de l'UE sera plus efficace s'il est adapté aux besoins et contextes de chacun des pays. Cependant, si le principal argument en faveur de ce type de soutien de l'UE tient à sa capacité à éviter toute divergence supplémentaire découlant de conséquences asymétriques de la crise ou de disparités en termes de capacités de relance nationales, les subventions accordées dans le cadre de ce mécanisme seront accordées en fonction d'une clé de répartition basée sur la population et les niveaux de PIB et de chômage d'avant la crise. Ni l'impact socio-économique de la crise ni les divergences de situations budgétaires nationales ne seront prises en compte.

Troisièmement, la création d'un nouveau programme appelé « Instrument de soutien à la solvabilité », qui apportera un soutien, sous forme de capitaux, aux entreprises saines se retrouvant en difficulté du fait de la crise, constitue une étape très appréciée. Géré par la BEI, cet instrument devrait se concentrer sur les États membres les plus touchés économiquement par la crise et/ou dans lesquels le soutien national à la solvabilité est plus limité. Cependant, ce règlement exclut explicitement l'établissement de quotas géographiques et laisse une grande liberté à la BEI afin qu'elle garantisse une répartition appropriée des fonds entre tous les États membres.

Quatrièmement, la communication relative au CFP souligne fortement la nécessité d'ajuster l'effort de relance au Pacte vert pour l'Europe. Cependant, dans certains programmes (REACT-EU, le nouvel Instrument de solvabilité), les projets de règlements sont vagues sur les modalités de ces ajustements. Dans d'autres (Mécanisme de relance et de résilience), les procédures sont détaillées mais semblent insuffisantes. Un plan national de relance ne prévoyant pas une incidence forte sur la transition écologique peut toujours être adopté s'il contribue de manière significative à la transformation numérique.

Cinquièmement, il est aussi important de souligner l'immense défi que nous allons devoir relever en termes de mise en œuvre. De nombreux pays ayant déjà des difficultés à déboursier les fonds de la politique de cohésion en temps et en heure auront du mal à dépenser ces fonds supplémentaires, d'autant plus si leur remboursement est assorti de conditions strictes de réforme.

Sixièmement, nous ne devrions pas oublier que le CFP « classique » est inclus dans ce paquet. La Commission a fait preuve d'un certain réalisme politique en partant de la proposition de CFP de Charles Michel, et non de sa propre version datant de mai 2018, dont le montant était plus ambitieux. Cependant, la « boîte de négociation » présentée par le président Charles Michel en février 2020 a laissé de nombreuses questions sans réponse. Et certains des amendements proposés par la Commission (comme une légère augmentation des dépenses agricoles) peuvent être controversés.

Il reste à savoir si ces différentes questions feront l'objet d'un débat constructif lors des négociations ou si elles constitueront des points de blocage. Il est difficile d'évaluer les perspectives de ce paquet de relance exceptionnel en nous fondant sur notre connaissance des négociations budgétaires précédentes. Nous nous trouvons dans une situation exceptionnelle et cela peut aussi affecter les dynamiques de négociation. Une absence d'accord sur le paquet de relance enverrait un signal politique très négatif à l'ensemble du monde. Espérons que les États membres ainsi que le Parlement européen en sont conscients et qu'ils agiront de manière constructive et responsable.

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 ■ Traduction de l'anglais : Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors