Quelles perspectives pour le plan de relance européen ?

Introduction

La crise sanitaire et les mesures de confinement dans un grand nombre de pays ont engendré une crise économique sans précédent. L'Union Européenne, l'un des principaux foyers de l'épidémie, est lourdement impactée par cette crise, faisant ressortir les clivages existants entre les Etats européens. Encore plus problématique, certains pays membres de l'euro-zone voient leurs taux d'endettement exploser.

Dès lors, la stabilité de l'UE est menacée. La construction européenne reposant initialement sur le marché commun, ne peut se payer le luxe de traverser une crise économique interne profonde qui aurait des effets délétères sur les fondations même de l'UE. La Commission européenne, critiquée par des Etats membres comme l'Italie pour son manque d'action en matière de lutte contre la pandémie, a ainsi décidé de promouvoir un plan de relance européen.

Un plan d'aide et de cohésion financé par de la dette commune

Le plan proposé par la Commission se décompose en deux volets :

- Next Generation EU : « un nouvel instrument de relance doté d'un budget de 750 milliards d'euros, permettra d'augmenter le budget de l'Union grâce à de nouveaux financements levés sur les marchés financiers pour la période 2021-2024 »
- Un budget de l'UE à long terme renforcé pour la période 2021-2027 représentant 1 100 milliards d'euros.

Next Generation EU contiendra un mécanisme de subventions (310 milliards d'euros) et des prêts (250 milliards d'euros) pour aider les pays touchés par la crise économique. En plus de ces fonds, d'autres subventions vont être accordées pour la cohésion et les territoires de l'Europe (55 milliards) et pour la transition écologique (40 milliards). En plus de ces aides, Next Generation EU a aussi pour vocation d'aider l'économie à travers un instrument de soutien à la solvabilité (31 milliards d'EUR) pour les entreprises saines impactées par la crise actuelle qui viendra au soutien en capital de ses entreprises.

Afin de renforcer l'investissement, le plan prévoit de renforcer le programme InvestEU avec 15,3 milliards d'EUR pour assurer une résilience économique et technologique au sein de l'UE. Enfin, pour prévenir les futures crises sanitaires, Next Generation EU doit débloquer 9,4 milliards d'EUR de subventions dans le domaine de la santé et 3,1 milliards d'EUR pour la sécurité civile.

Dans l'enveloppe des 750 milliards d'euros, l'Italie devrait récupérer 173 milliards d'euros, l'Espagne 140 milliards et la France 38 milliards. Une situation qui n'est guère surprenante compte tenu du fait que ces trois pays sont parmi les plus touchés par la crise sanitaire et économique en Europe et qu'ils sont des pays fortement exposés aux ressources provenant du tourisme.

Pour financer ce plan, la Commission va emprunter jusqu'à 750 milliards d'EUR sous la forme d'obligations européennes communes. Pour cela, l'UE propose d'augmenter le plafond de ressources propres qui correspond au montant maximum de ressources pour une année donnée qui peut être demandé aux États membres pour financer les dépenses de l'UE.

Le but affiché par la Commission est de montrer aux investisseurs qui prêteront à l'UE qu'elle a les moyens de rembourser la dette et ainsi de conserver des taux d'emprunts bas.

Les Frugal Five, les amis de la cohésion et le groupe de Visegrad : les trois forces de pressions dans les discussions budgétaires européennes

Il faut remarquer que tous les pays européens ne sont pas touchés par la crise économique de la même manière. Les chiffres fournis par Eurostat de la croissance et du chômage (en termes de demandeurs d'emplois) à la fin du premier trimestre illustrent ces différences.

	Croissance du PIB (1er trimestre 2020) en %	**Chômage avril 2020 en %**
Amis de la cohésion		
Espagne	-5,2	14,8
Italie	-4,7	6,3
France	-5,8	8,7
Frugal Five		
Pays-Bas	-1,7	3,4
Allemagne	-2,2	3,5
Autriche	-2,5	4,8
Danemark	-1,9	4,6
Suède	-0,3	7,9
Visegrad 4		
République tchèque	-3,6	2,1
Pologne	-0,5	2,9
Hongrie	-0,4	4,0
Slovaquie	-5,4	6,8

Il est fort probable que ces chiffres vont évoluer en fonction du retour rapide ou non de l'activité économique. Néanmoins, on constate à travers ces données que des groupements de pays apparaissent et reprennent des tendances antérieures à la crise sanitaire.

Trois groupes apparaissent :

- Le Frugal Five, composé d'un noyau dur surnommé Frugal Four avec l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark auquel tend à se greffer l'Allemagne. Ces pays défendent une politique économique libérale et une gestion à l'équilibre des finances publiques.
- Les amis de la cohésion, qui désignent 17 États membres (les treize États ayant adhérés à l'Union depuis 2004 ainsi que la Grèce, le Portugal, l'Espagne et l'Italie) auquel il faut ajouter le soutien de la France. Ce groupe souhaite un budget européen plus conséquent laissant place à plus de solidarité entre les Etats membres.
- Le groupe de Visegrad ou Visegrad 4, constitué de la République tchèque, de la Pologne, de la Hongrie et de la Slovaquie, est souvent mis dans le camp des « amis de la cohésion ». Néanmoins, ces pays se démarquent de plus en plus des positions des Etats du Sud de l'UE. La crise sanitaire et les discussions budgétaires sur le plan de relance européen mettent en lumière cette fracture.

Dans le contexte du plan de relance européen, le Frugal Four et le groupe de Visegrad se montrent réticents aux aides proposées par la Commission européenne. Plusieurs griefs sont adressés par ces pays : le plan de relance européen aurait pour conséquence d'augmenter les contributions au budget de l'UE ce qui ponctionnerait les contribuables des pays d'Europe du Nord. Les pays du groupe de Visegrad, jusqu'à présent principaux bénéficiaires des aides européennes, craignent d'être lésés par cette nouvelle configuration qui profiterait aux pays du Sud. Mais la principale réticence du Frugal four et du groupe de Visegrad est que ce plan obligerait leurs pays, qui ont réussi à gérer la crise du Covid-19 et à maintenir une gestion saine de leurs finances publiques, à payer pour des pays qui sont considérés comme ayant été de mauvais gestionnaires.

Si une certaine flexibilité a peu à peu nuancé cette position, les pays d'Europe du Nord et d'Europe centrale voudraient conditionner le plan de relance à des réformes structurelles. De ce fait, le Frugal Four souhaiterait que les aides se fassent sous forme de prêts à rembourser plutôt que de subventions.

A l'inverse, des pays membres des amis de la cohésion comme la France, l'Italie et l'Espagne voient en ce mécanisme un outil pour sortir de la crise économique mais aussi pour renforcer la solidarité en Europe. Néanmoins c'est le soutien d'Angela Merkel au plan qui a favorisé le développement de ce dernier. En effet, l'Allemagne était historiquement frileuse à l'idée de subventions massives et d'une dette commune s'alignant ainsi sur le Frugal Four.

Une explication à ce revirement est la prise de direction du conseil européen par Berlin à partir de juillet. En acceptant ce compromis, la chancelière allemande souhaite ainsi relancer la construction européenne. L'accord entre le président Macron et la chancelière Merkel a permis de faire converger deux visions habituellement contraires et augmente les chances de la mise en œuvre de celui-ci.

Le « moment Hamiltonien » européen n'est pas encore arrivé

Ce plan de relance financé par de l'émission d'une dette commune est souvent vu comme un « moment Hamiltonien », en référence à l'action du premier secrétaire du trésor US Alexander Hamilton, à savoir le développement d'un Etat fédéral du fait qu'il assume les dettes des Etats membres. Dans les faits, le plan de relance est plus prudent : il aide les pays en difficulté mais ne prend pas en charge les dettes des différents Etats membres. En outre, l'objectif d'Hamilton était de financer un gouvernement fédéral de grande envergure, notamment à l'aide de taxes fédérales et d'une union fiscale. Même si l'idée est parfois abordée au sein de l'UE, elle reste une possibilité difficilement applicable actuellement compte tenu du contexte politique.

La capacité de ce plan à donner des résultats économiques et politiques sur le moyen et long terme va dépendre de la capacité des Etats bénéficiaires à se reformer, sans quoi le Frugal Five risque de se montrer de moins en moins ouvert. Le lancement des "Etats généraux de l'économie" par le premier ministre Conte en coopération avec les institutions européennes semble néanmoins indiquer une volonté de renforcer l'économie italienne. Reste à savoir quelle sera la politique de la France pour développer la résilience de son économie.

Un plan décevant en matière d'innovation

Au-delà de l'émission de dette commune dont les prémisses avaient été mis en place avec le mécanisme européen de stabilité en 2012, ce plan « Next Generation EU » ne propose rien d'innovant en termes d'investissement. Ses mécanismes d'investissement sont analogues aux plans de relance initiés par les Etats eux-mêmes : prêt aux entreprises et subventions.

L'investissement en capital d'entreprise aurait dû être l'innovation de ce plan, d'autant plus qu'il permet d'alléger la trésorerie des acteurs économiques. Mais les sommes en jeu sont trop faibles (46 milliards d'euros dont 31 milliards d'euros pour l'instrument de solvabilité et 15 milliards d'euros pour le plan Invest EU) au regard du budget total du plan de relance (750 milliards d'euros). De plus, la majorité des sommes mentionnées ne seront disponibles qu'à partir de 2021 alors que l'urgence est de soutenir l'économie européenne dès la deuxième partie de 2020. Par ailleurs, la clé de répartition entre les Etats-membres demeurent très floue et risquent de renforcer les divergences politiques.

Note rédigée par Alexandre Massaux,

Analyste du Millénaire

Sources :

- https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_2-fr.pdf
- https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_3_fr_29.05.pdf
- Eurostat, *Estimation rapide du PIB et de l'emploi pour le premier trimestre 2020 Le PIB en baisse de 3,8% et l'emploi en baisse de 0,2% dans la zone euro* https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294872/2-15052020-AP-FR.pdf/6b062d4e-2132-e528-6444-92b172d86189
- Eurostat, *Avril 2020 Le taux de chômage à 7,3% dans la zone euro* https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294968/3-03062020-AP-FR.pdf/eacbfa3e-5e1b-2dc5-0af0-e5fcba85fdf6

Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques et travaillant à la refondation de la droite. Il est composé d'une trentaine de contributeurs de divers horizons —cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises— et chacun expert dans son domaine.

Bureau du Millénaire

Président : **William Thay**

Vice-Président : Gilles Bösiger

Secrétaire générale : Marion P

Secrétaire général délégué : Pierre-Henri Picard

Secrétaire général délégué : Olivier Bodo

Directeur des études : Florian Gérard-Mercier

Directeur adjoint des études : Clément Perrin

Directeur adjoint des études : Matthieu La Roche

Directeur de la communication et des relations publiques : Alexis Findykian

Directeur du pôle politique : Pierre Fontaine

Contact :

William Thay : william.thay@lemillenaire.org

Florian Gerard-Mercier : florian.gerard-mercier@lemillenaire.org

Alexis Findykian : alexis.findykian@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

http://lemillenaire.org

https://twitter.com/Le_Millenaire

https://www.facebook.com/Millenaire/

Mentions légales :

L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.

©