

## L'Europe va-t-elle encore imposer l'austérité ?

Aude Martin, *Alternatives économiques* n°413, juin 2021

*L'Union peine à mettre en œuvre son plan de relance voté il y a un an. Et le risque de renouer avec un prisme rigoriste une fois la crise passée n'est jamais loin.*



A l'été 2020, les dirigeants politiques européens, pressés par l'ampleur de la crise sanitaire, s'étaient difficilement mis d'accord pour débloquer un plan de relance de 750 milliards d'euros, basé sur un emprunt de la Commission européenne réalisé au nom des 27 Etats membres. Une première, et une avancée institutionnelle majeure. Mais un an plus tard, le premier centime n'est toujours pas arrivé dans les caisses des Etats.

Chaque gouvernement avait jusqu'au 30 avril pour soumettre à la Commission un plan national de relance détaillé, explicitant les montants souhaités, les pistes d'investissement privilégiées pour amorcer une transition écologique et numérique, mais aussi des propositions de réformes. Réformes dont le plan européen avait seulement précisé qu'elles devaient être conformes aux recommandations fournies chaque année par l'Union aux Etats membres dans le cadre du « Semestre européen », un outil de coordination des politiques économiques, budgétaires et sociales au sein des Vingt-Sept. C'est donc en fonction de ces recommandations que les Etats membres ont élaboré depuis plusieurs mois, en discussion discrète avec la Commission, leurs plans respectifs.

### **Prêts boudés**

Certains Etats ayant besoin de plus de temps pour affiner leur texte définitif, la date de remise officielle des plans a finalement été rendue indicative. En date du 17 mai, 17 avaient soumis officiellement leur plan de relance, suivant les traces du Portugal, qui a été le premier à remettre sa copie. Les grandes économies européennes que sont l'Allemagne, la France, l'Espagne et l'Italie ont répondu à l'appel<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En date du 17 mai, les pays ayant rendu officiellement leur plan de relance à la Commission sont : la Pologne, la Belgique, l'Italie, l'Autriche, la Slovaquie, le Danemark, l'Espagne, la Lettonie, le Luxembourg, la Slovaquie, la France, l'Allemagne, la Grèce, le Portugal, la Croatie et la Lituanie.

Les Etats ont fait part de leur intérêt pour l'argent européen rendu disponible sous forme de subventions, mais les prêts ont été boudés. Ainsi, sur les 312 milliards de subventions prévues par le plan de relance – chaque pays ayant le droit à un montant maximum en fonction de son poids démographique et de critères économiques (produit intérieur brut et taux de chômage) – 300 ont d'ores et déjà été demandés, contre seulement 150 milliards sur les 360 milliards d'euros de prêts disponibles où, là aussi, un pays a droit à un montant maximum en fonction de son revenu national.

L'immense majorité des prêts (122 milliards) a été réclamée par Rome. *« L'Italie est le pays qui a le taux d'intérêt le plus élevé sur sa dette et donc pour qui les fonds prêtés par l'Union européenne sont les plus avantageux. L'Allemagne par exemple, dont l'image sur les marchés financiers est plus favorable, aura toujours intérêt à emprunter de son côté »*, explique Francesco Saraceno, économiste à l'OFCE. L'Espagne, dont les taux souverains sont parfois sous tension, n'exclut pas d'y avoir recours ultérieurement mais préfère, vu sa difficulté à absorber rapidement les fonds structurels européens, se concentrer d'abord sur l'allocation des 68 milliards de subventions auxquels elle a droit. En attendant, l'enveloppe globale reste donc largement sous-utilisée. *« Cela vient réduire la valeur réelle du plan de relance »*, regrette Chloé Ridet, en charge des questions européennes à l'Institut Rousseau.

S'agissant des investissements prévus, *« les plans ont des structures diverses, ce qui rend la comparaison difficile »*, souligne l'Institut Bruegel, un *think tank* basé à Bruxelles, qui s'est néanmoins essayé à l'exercice sur la base des plans français, allemand, italien et espagnol. Résultat : ils respectent tous les impératifs d'allouer 37 % des fonds au climat et 20 % à la numérisation de l'économie, mais les priorités exprimées au sein de chaque domaine diffèrent grandement. Sur le développement des mobilités durables, par exemple, l'Allemagne se focalise sur le véhicule électrique, quand l'Italie et la France misent sur le train.

### **Processus poussif**

Ceci étant, la remise de ces documents est loin de signer l'aboutissement du processus. En plus de difficultés opérationnelles qu'il reste à surmonter, la Commission s'est accordée deux mois pour juger de la pertinence du projet envisagé par chaque capitale. Le Conseil européen devra ensuite donner son accord avant que la première enveloppe (13 % du total) puisse être déboursée. Ce calendrier nous conduit, au mieux, au courant de l'été.

Les Etats membres et l'Union doivent en outre encore se mettre d'accord sur les critères qui permettront de toucher les prochains chèques, prévus tous les semestres. En effet, des grands axes de réformes viennent d'être posés dans les différents plans de relance nationaux, mais pas les jalons concrets qui permettront de mesurer la réalisation des avancées à chaque point d'étape. Surgit alors l'épineuse question des conditionnalités posées par la Commission dans le cadre des discussions préparatoires de ces derniers mois avec chaque Etat membre, et de la manière dont elles seront précisées dans les semaines à venir. En clair, dans quelle mesure l'octroi des fonds se fera-t-il au prix de réformes néolibérales et d'un désendettement acquis par l'austérité ? Pour le savoir, une revue pays par pays s'impose.

En Espagne, les pistes de réformes qui ont attiré l'attention lors de la publication du plan concernent le marché du travail, les retraites et la fiscalité, sans que les mesures souhaitées par le gouvernement de gauche de Pedro Sanchez n'aient encore été détaillées. *« En Italie, l'exécutif a mis l'accent sur les réformes du système judiciaire et la modernisation de la fonction publique, qui a été sous-financée depuis des décennies. Cela semble en ligne avec les faiblesses de l'économie italienne »*, admet Francesco Saraceno.

### **S'affranchir du monde d'avant**

Difficile de tenir le même discours en France puisqu'a été gravée dans le marbre du plan de relance la volonté de poursuivre la réforme de l'assurance chômage et *« lorsque les conditions le permettront, du régime des retraites »*. *« A minima, on aurait pu attendre du plan de relance européen qu'il soit juste*

*socialement !* », regrette Aurore Lalucq, députée européenne Place publique. La faute à qui ? Sans nier l'appétence de Bruxelles pour les réformes structurelles, il est probable que l'introduction de réformes antisociales dans le plan de relance français tienne en partie à la volonté ferme d'Emmanuel Macron et de son gouvernement de reprendre le cap engagé dans le « monde d'avant ».

*« Il y a un clair manque de transparence sur les discussions entre la Commission et les Etats membres, qui empêche de savoir précisément qui impose quoi à qui »,* explique Aurore Lalucq. En attendant, *« les pistes de réformes auparavant formulées chaque année sans caractère contraignant dans le Semestre européen sont du jour au lendemain devenues des conditionnalités fermes »*, regrette l'eurodéputée.

Plus généralement, le fait que la Commission ait précisé que son évaluation viserait, entre autres, *« à déterminer si les plans nationaux contribuent à relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes formulées dans le cadre du Semestre européen »* ouvre la porte à un retour de l'austérité dans quelques années si les institutions européennes, qui prônent aujourd'hui un soutien budgétaire massif, renouent avec leur prisme rigoriste une fois le gros de la crise derrière nous.

Ainsi, pour Nadia Gharbi, économiste chez Pictet Wealth Management, la principale différence entre les plans de relance européen et américain ne tient pas simplement au fait que Joe Biden ait mis plus d'argent sur la table, mais à un état d'esprit et des engagements politiques différents de part et d'autre de l'Atlantique. *« L'Europe manque d'un engagement ferme en faveur d'une expansion budgétaire au-delà de la pandémie »,* résume-t-elle. *« Juste après la crise financière, les dirigeants européens ont prôné un temps une relance keynésienne, mais à contrecœur car leur vision du monde n'avait pas changé, commente Francesco Saraceno. Dès qu'ils ont pu, ils ont repris les rênes pour imposer la rigueur. »* Nous sommes aujourd'hui au milieu du gué : le plan de relance peut encore être une réussite si les mentalités évoluent durablement au sein des institutions européennes ainsi que des Etats membres. Et un échec dans le cas contraire.

Alors qu'émerge, notamment en France, l'idée de rajouter une seconde couche au plan de relance afin de faire face à une crise économique et sanitaire qui s'enlise<sup>2</sup>, difficile d'imaginer que l'Europe qui peine déjà à concrétiser les fruits d'un accord obtenu il y a un an puisse accompagner cet effort à l'échelle du continent. *« S'il faut en passer par une nouvelle séquence de négociation européenne qui sera probablement encore plus dure que la première, nous irions plus vite en permettant aux Etats d'emprunter autant qu'ils veulent directement sur les marchés grâce à un assouplissement durable des règles budgétaires européennes, suspendues depuis mars 2020 »,* imagine Chloé Ridet. L'avenir du Pacte de stabilité, qui imposait un maximum de 3 % de déficit et 60 % de dette publique à chaque Etat membre, est sans aucun doute le débat économique à suivre ces prochains mois.

### **Peut-on accélérer la cadence ?**

Le plan de relance européen aurait-il pu être mis en œuvre plus rapidement ? Pour Stéphane Saurel, maître de conférences à l'université Saint-Louis de Bruxelles et auteur d'un article sur le sujet<sup>3</sup>, c'est loin d'être évident. En effet, la clé de voûte juridique du plan de relance est la décision qui autorise la Commission à emprunter sur les marchés et à augmenter pour cela le plafond des ressources propres de l'Union européenne (pour les porter de 1,2 % à 2 % du revenu national brut de l'Union). En clair, le montant maximal que l'Union a le droit de demander à un Etat membre. Pour être adopté, ce texte doit être ratifié par les parlements nationaux des Vingt-Sept. *« On garantit ainsi la légitimité démocratique des contributions financières de chaque pays à l'Union. Sans ce garde-fou, la Cour constitutionnelle allemande, par exemple, n'aurait jamais donné son feu vert au plan de relance »,* explique Stéphane

---

<sup>2</sup> Olivier Blanchard et Jean Pisani-Ferry, *« Une stratégie économique contingente pour la prochaine phase »*, 6 mai 2021.

<sup>3</sup> Stéphane Saurel, *« Pourquoi les fonds du plan de relance européen n'ont pas encore été débloqués »*, *The Conversation*, 5 mai 2021.

Saurel. Les deux dernières décisions de ce type, intervenues en 2007 et 2014, ont mis respectivement vingt et un et vingt-huit mois pour être approuvées. Au début du mois de mai, 19 pays européens avaient ratifié la décision. « *Si le processus de ratification est mené à son terme d'ici la fin juin, il aura fallu six mois, ce qui apparaît relativement rapide en comparaison* », observe Stéphane Saurel.

Un deuxième sujet risque d'entraîner des lenteurs dans le déboursement des fonds : il s'agit du contrôle des fraudes, sur lequel s'est récemment penchée Eulalia Rubio, chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors<sup>4</sup>. Pour dépenser rapidement les fonds reçus de l'Union, « *de nombreux gouvernements auront davantage recours à des procédures d'urgence pour la passation de marchés publics et assoupliront les contrôles budgétaires* », estime-t-elle. Comment, dès lors, trouver un équilibre entre la nécessité de contrôle et l'urgence des déboursements ? En commençant par se focaliser sur la fraude institutionnalisée et les cas de corruption à grande échelle déjà constatés dans le passé (par exemple en République tchèque, en Bulgarie ou en Hongrie) plutôt que de s'en tenir au principe global de tolérance zéro face à la fraude que prône habituellement la Commission. Ou encore en augmentant les budgets dédiés au bureau de lutte contre la fraude de l'Union et au nouveau parquet européen.

---

<sup>4</sup> « Eulalia Rubio, [Le juste équilibre entre urgence et contrôle. Prévenir la fraude dans l'emploi des fonds du plan de relance européen sans retarder leur déboursement](#) », Institut Jacques Delors, *Policy Paper* n° 262.