

Les ambivalences de la stratégie européenne de relance

Benjamin Denis et François Sana

Le plan de relance annoncé s'inscrit plutôt dans une logique d'endettement et d'investissement que d'austérité. Cependant, il serait faux d'y voir une rupture, la logique de la gouvernance macroéconomique de l'Union européenne demeurant inchangée. Décryptage.

La pandémie liée à la Covid-19 et les mesures sanitaires adoptées pour l'endiguer ont plongé l'économie mondiale dans la plus grave crise économique observée depuis le milieu du XX^e siècle. L'Europe n'échappe pas à ce constat puisque, selon les analyses économiques de la Commission européenne, le PIB de l'UE s'est contracté de 6,4 % en 2020¹. Ébranlée par la sortie du Royaume-Uni, ainsi que par la montée en puissance de forces politiques hostiles à son projet d'intégration politique d'inspiration libérale, l'UE joue bien plus que sa santé économique dans la gestion de cette crise. Elle doit incarner la solidarité entre États membres et démontrer sa capacité à sortir du carcan austéritaire des politiques utilisées pour gérer les crises précédentes. Tout cela sans renoncer à ses principaux objectifs politiques, dont ceux annoncés dans le cadre du Pacte vert européen. Un examen attentif de chacun de ces points révèle que, en dépit d'avancées notables, la stratégie de relance

de l'UE ne mènera pas à une refonte radicale du projet européen, mais, au mieux, institutionnalisera quelques aménagements tout en (ré)ouvrant des débats essentiels pour l'avenir de l'UE.

Un moment hamiltonien en mode mineur

Financer l'investissement par la création d'un endettement commun est une recette fédéraliste dont l'efficacité a été largement éprouvée par ceux qui entendent cimenter la cohésion d'un projet d'intégration politique. Hamilton a ainsi pressenti, dès 1790, que la création d'une dette fédérale consoliderait organiquement les liens entre les entités amenées à intégrer un nouvel ensemble appelé États-Unis d'Amérique, tout en renforçant l'autorité et la légitimité du pouvoir fédéral devenu indispensable à la prospérité de tous. L'accord intervenu au Conseil européen le 21 juillet 2020 constitue-t-il un point d'inflexion faisant entrer l'UE dans une ère fédérale caractérisée par davantage de supranationalité et de mutualisation des ressources ? Pas certain.

¹ | Eurostat, 16 février 2021, <https://cutt.ly/7lBpgiH>.

Certes, le 21 juillet dernier, le Conseil européen concluait un accord sur le budget de l'Union européenne pour les sept prochaines années, le cadre financier pluriannuel 2021-2027, ainsi que sur le plan de relance de 750 milliards d'euros. Aussi appelé Next Generation EU, il se compose de 390 milliards d'euros de subsides et de 360 milliards de prêts. Il introduit une nouveauté importante dans l'architecture européenne. En effet, l'UE empruntera au nom des vingt-sept États membres les montants nécessaires à financer les plans de relance nationaux et ils rembourseront ensemble ces emprunts. On voit poindre un renforcement de la solidarité entre États membres car ils recevront des montants en fonction de leurs besoins tandis que leur contribution au remboursement dépendra de leurs capacités financières. Les montants en jeu sont considérables puisqu'un pays comme la Bulgarie recevra au titre du budget européen et du plan de relance l'équivalent d'à peu près un quart de son PIB d'ici à 2026. De ce point de vue, la stratégie européenne de relance représente indubitablement un moment historique en ce qu'elle permet des transferts de ressources financières sans précédent.

De la même manière, cet endettement commun a eu pour conséquence de raviver une discussion structurante de l'histoire de l'intégration européenne : celle des ressources propres de l'Union. De manière schématique, trois scénarios de remboursement du plan de relance européen existent. Soit les États membres mettent la main au portefeuille en augmentant leur contribution au budget de l'UE, soit on rabote les ressources à disposition des programmes et initiatives communes, soit on envisage de nouvelles sources de financement. Sans que les deux premières options ne puissent être exclues à ce stade, c'est bien le débat sur les ressources propres de l'UE qui a le vent en poupe à la suite

de l'accord de juillet 2020 et à la feuille de route sur les ressources propres adoptée par le Parlement européen et le Conseil² en novembre 2020. Au programme, d'abord une taxe sur les plastiques non recyclables, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une taxe digitale et un prélèvement sur les transports aériens et maritimes via la révision du système européen de quotas d'émission. À plus long terme, mais avant le terme de l'actuel cadre financier pluriannuel, d'autres propositions seront faites dont une taxe sur les transactions financières. C'est bien par le truchement de ces différents débats que se décidera un éventuel saut qualitatif en termes d'intégration politique. Bien entendu, les propositions restent pour la plupart à rédiger et les négociations politiques risquent d'être homériques vu les enjeux et l'exigence d'unanimité qui prévaut en matière fiscale.

Un certain nombre d'éléments amènent toutefois à relativiser l'ampleur de l'impulsion fédéraliste donnée par la stratégie de relance à l'intégration européenne. Le débat sur la conditionnalité au respect du principe de l'État de droit a apporté la démonstration la plus éloquente de la persistance de divergences majeures quant aux fondements et finalités de l'UE, du moins au sein du Conseil européen³.

Notons ensuite que l'endettement commun est limité quantitativement et chronologiquement puisque les 750 milliards doivent être remboursés pour 2058 au plus tard. C'est un prêt à échéance qui unit les États membres, pas une dette éternelle pour laquelle nous pourrions nous contenter de payer les intérêts et faire « rouler la dette ». Il convient de rappeler ensuite que

2 | Press Release, 10 novembre 2020, <https://cutt.ly/0lBpGgW>.

3 | Voir notamment de Sadeleer N., « La condition "État de droit", un coup d'État institutionnel au niveau européen ? », *L'Écho*, 30 décembre 2020.

cette solidarité nouvelle a été acquise au prix de discussions très difficiles notamment avec les États dits « frugaux » (Autriche, Danemark, Pays Bas, Suède, Finlande) qui ne voulaient pas de ce mécanisme. Le Conseil européen a finalement réussi à les convaincre en échange de l'octroi de rabais à leur contribution à l'Union européenne. Ainsi, l'Autriche a obtenu un rabais de 565 millions d'euros, le Danemark de 377 millions d'euros, les Pays Bas de 2 milliards d'euros (alors qu'ils possèdent le second excédent commercial de la zone euro derrière l'Allemagne...) et la Suède de 1,069 milliard d'euros. Une solidarité toute relative sous-tend donc l'endettement commun qui sert de socle à la relance européenne.

La « facilité pour la reprise et la résilience » (FRR) est l'instrument clé du dispositif de relance européen. Cet instrument mettra à disposition 672,5 milliards d'euros sous forme de prêts (360 milliards d'euros) et de subventions (312,5 milliards d'euros) destinés à soutenir les réformes et l'investissement dans les États membres. Pour en bénéficier, ces derniers devront présenter des plans de relance et de résilience qui décrivent en détail leurs programmes nationaux de réforme et d'investissement, nous y reviendrons. Notons simplement à ce stade que sur les 750 milliards empruntés, seuls 77,5 milliards ont été affectés au budget de l'UE. L'essentiel des sommes empruntées sera destiné à des plans nationaux, qui devront certes répondre à certaines exigences définies au niveau européen, mais qui demeurent le reflet des intérêts et des besoins des États membres. Le centre de gravité décisionnel quant à ce qui sera financé se situe clairement au niveau national⁴.

L'alternative eut pu être de consacrer une part plus importante des 750 milliards au financement de programmes et de projets européens. C'est exactement le contraire qui a été fait puisque le compromis sur les 750 milliards a nécessité des coupes importantes dans les montants que la Commission européenne proposait d'allouer aux programmes communs de l'UE, par exemple dans le domaine de la recherche ou pour soutenir les travailleurs en cas de restructuration⁵. La contraction des montants alloués au budget européen actuel en comparaison avec les périodes antérieures (hors transfert vers la Grande-Bretagne) confirme d'ailleurs que la mutualisation des ressources financières n'a peut-être pas aussi bonne presse en Europe que ce que le plan de relance pourrait le laisser présager.

La « réforme », cheval de Troie de l'austérité

Le plan de relance de l'UE a aussi des atours keynésiens puisque l'objectif visé est de sortir de l'ornière de la crise via l'investissement et l'endettement plutôt que par la réduction des dépenses publiques, la pression sur les salaires et la flexibilisation du marché du travail. Il s'agit là aussi d'un point d'inflexion notable au regard des recettes mises en œuvre pour sortir de la crise financière de 2008-2009. Point d'orgue de ce changement de cap, la promulgation de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance permet aux États membres de s'affranchir des règles budgétaires, austéritaires et procycliques, jusque-là mises en œuvre de manière draconienne⁶. La Banque centrale européenne a également joué un rôle crucial via son

5 | Voir l'analyse de Sébastien Maillard de l'Institut Jacques Delors, <https://cutt.ly/mlBatnH>.

6 | La Commission européenne vient de proposer la prolongation de l'activation de la clause de sauvegarde du Pacte de stabilité et de croissance jusqu'en 2022 <https://cutt.ly/0zn7zhH>.

4 | Ce qui n'empêche toutefois pas le financement éventuel de projets communs choisis via les plans nationaux de relance.

programme d'achats d'urgence face à la pandémie (ou PEPP en anglais pour Pandemic Emergency Purchase Programme) pour préserver la capacité de crédit du système bancaire et maintenir les taux d'intérêt à un niveau très bas. Pour atténuer l'impact de la crise sur le marché de l'emploi, le mécanisme SURE⁷ a permis de financer des mesures de chômage temporaire via 100 milliards d'euros de prêts, également levés sur les marchés de capitaux au nom de l'UE. Ces mesures traduisent la volonté de faciliter la dépense publique et d'éviter l'asphyxie des principaux agents économiques tout en protégeant les travailleurs d'une perte de revenu trop importante. Voilà qui tranche avec le souvenir laissé par la Troïka.

Pourtant, le plan de relance européen procède plus du palimpseste que de la page vierge. Les mesures d'inspiration keynésiennes se greffent sur une gouvernance macroéconomique dont les fondements demeurent largement inchangés. Les diverses moutures de la stratégie européenne de relance évoquent toutes la nécessité de conditionner les plans de relance à l'adoption de réformes, dont nous savons par expérience qu'elles peuvent être très préjudiciables au monde du travail. Le document de guidance adressé par la Commission européenne aux États membres pour les assister dans la préparation de leurs plans nationaux donne quelques indications utiles quant à ce que peut signifier le terme générique de « réforme » : réforme des pensions, réforme du marché du travail, lutte contre les « pesanteurs » administratives et réglementaires qui obèrent la compétitivité des entreprises, ou encore diminution de la fiscalité sur le travail⁸. Si certaines réformes envisagées

semblent de nature « fonctionnelle⁹ », d'autres ont une nature « politique » qui tend à confirmer que la logique austéritaire, tant décriée durant la gestion de la crise financière de 2008-2009, n'a pas disparu et que le référentiel macroéconomique dominant demeure en grande partie fondé sur un double objectif de réduction des dépenses publiques et de flexibilisation du marché du travail.

Le règlement relatif à la FRR prévoit également la mise en place d'un mécanisme liant le financement des plans de relance à la mise en place d'une « bonne gouvernance économique » (article 10) et permettant au Conseil, sur proposition de la Commission, de suspendre les programmes d'aide. Il s'agit notamment ici de vérifier que les montants exceptionnels mis à la disposition de certains États membres ne donneront pas lieu à des dépenses excessives ou à des comportements frauduleux. Mais il y a plus que cette vigilance de bon aloi. Ledit règlement prescrit également que les plans nationaux de relance soient en phase avec les recommandations et les plans de réformes nationaux développés dans le cadre du Semestre européen qui demeure un des principaux instruments de la gouvernance macroéconomique de l'Union européenne. Le critère de conformité avec les recommandations spécifiques par pays, couplé avec l'impact sur la croissance et la création d'emploi, est celui le plus important pour l'évaluation des plans par la Commission.

L'Espagne est un cas d'école. Le pays, parmi les plus durement touchés par la crise avec une chute de PIB de près de 12 % en 2020, devrait être un des principaux bénéficiaires du plan de relance européen puisqu'à peu près 140 milliards lui ont été réservés. Le

lience plans », p. 1, <https://cutt.ly/llBaddX>.

9 | Par exemple, le déploiement accéléré du renouvelable peut nécessiter des adaptations réglementaires en termes de fonctionnement du réseau de transport et de distribution de l'électricité.

7 | Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency - Soutien pour atténuer les risques de chômage en cas d'urgence.

8 | « Guidance to member states. Recovery and resi-

plan de relance espagnol comporte un nombre important de projets, notamment dans le domaine du digital et des énergies renouvelables. Deux réformes sont toutefois toujours en discussion : celle du marché du travail et celle des pensions. Il s'agit dans les deux cas d'abroger des législations introduites en 2012 par le gouvernement conservateur de l'époque, de manière à résorber la dualisation croissante du marché du travail et lutter contre la précarité qui frappe durement une part importante de la population. Bien qu'il s'agisse de points importants du programme du gouvernement de centre gauche, ces deux réformes sont pour l'instant en suspens, provoquant l'ire des syndicats et la satisfaction des organisations patronales qui affirmaient récemment que les réformes sont plus importantes que les fonds attendus et qu'il ne faudrait pas que des réformes du droit du travail et des pensions inopportunes viennent grever la santé des finances publiques¹⁰. Les recommandations du Semestre européen de 2020 qui concernent l'Espagne ne se prononcent pas spécifiquement sur ces deux réformes et il serait abusif de réduire le Semestre européen à un diktat austéritaire notamment en raison de sa capacité à identifier aussi des déséquilibres sociaux. Le cas de l'Espagne montre bien que la rupture des plans de relance avec la logique austéritaire ne doit pas être prise comme un acquis. Le contenu des différents plans de réforme sera déterminant et il est primordial de construire un rapport de force permettant aux forces sociales et politiques progressistes d'empêcher que ne rentrent par la fenêtre de la réforme les recettes iniques qui ont été chassées par la porte des plans d'investissement.

Ce qui émerge en filigrane de ces discussions, c'est le combat politique pour forger la matrice macroéconomique de « l'après ». Bien des questions restent ouvertes, dont l'épineuse question des finances publiques qui seront durablement grevées par un endettement colossal et son corolaire, l'avenir du Pacte européen de stabilité et de croissance et le futur mandat de la Banque centrale européenne. La stratégie de relance n'a jusqu'ici pas abouti à institutionnaliser un paradigme économique alternatif. Les fondamentaux de la sacrosainte gouvernance macroéconomique de l'UE demeurent en place même si leur application a été momentanément aménagée.

L'accélération technologique en guise de stratégie de verdissement

La relance européenne est également présumée verte puisqu'elle doit appuyer l'élan du Pacte vert européen qui assigne à l'UE des objectifs importants, notamment en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Ce dernier ambitionne, en effet, de faire de l'UE le premier continent climatiquement neutre d'ici à 2050 tout en augmentant l'objectif de réduction des émissions de GES pour 2030 d'au moins – 40 % à – 55 % par rapport à 1990.

La stratégie de relance de l'UE doit servir cette ambition et, pour ce faire, il a été prévu que 30 % des montants disponibles (budget européen et FRR), dont 37 % du FRR, seraient alloués à l'action climatique. Pour autant qu'ils soient adéquatement affectés, ces montants représentent un véritable bazooka financier pour le Pacte vert européen¹¹. Reconnaissons toutefois qu'ils ne suffiront néanmoins pas à couvrir les financements nécessaires aux objectifs de réduction d'émissions pour 2030 qui, selon la Commission

¹⁰ | *Financial Times*, « Spain sets out priorities for spending €140bn in EU recovery funds », <https://cutt.ly/KIBa3D8>.

¹¹ | De l'ordre de 85 milliards d'euros sur une base annuelle en moyenne d'ici à 2027.

européenne, requièrent 438 milliards d'euros supplémentaires chaque année¹². Pour le reste, les projets financés par la FRR devront respecter le principe « Do no significant harm », c'est-à-dire qu'ils ne devront générer aucun dommage significatif sur l'environnement. Les objectifs de dépense quantifiés et les procédures d'évaluation mises en place doivent garantir la cohérence entre la relance européenne et les objectifs climatiques et environnementaux de l'UE.

On peut toutefois ici aussi tempérer l'enthousiasme de certains concernant cette relance « verte ». D'abord car il est permis de douter de la capacité des procédures mise en place d'analyser dans le détail l'ensemble des projets financés au titre du plan de relance, voire du seul FRR. Les montants à dépenser sont tels, dans des délais relativement brefs, que nombre d'observateurs craignent un problème majeur de capacité d'absorption dans de nombreux pays qui ne parviennent déjà pas à dépenser la moitié des sommes prévues par les fonds de cohésion « habituels »¹³. Dans un tel contexte, l'évaluation systématique et approfondie de l'impact climatique et environnemental de l'intégralité des projets à financer risque de poser quelques problèmes pratiques.

Un autre risque, surtout pour les grands États membres qui ont adopté leur propre plan national de relance indépendamment des fonds européens : la tentation d'utiliser ces fonds européens pour financer des projets verts qui auraient de toute façon été mis en œuvre et de garder les projets moins vertueux pour le clair-obscur des financements nationaux. On aura donc un problème d'« additionnalité » des fonds européens qui risquent en fait de se substituer à

des financements nationaux existants. On risque également un problème de double comptabilisation, notamment dans les situations de cofinancement.

Pour le reste, les procédures d'évaluation définissent des critères d'éligibilité qui excluent les technologies qui ont un impact significatif sur l'environnement, mais qui laissent cependant une certaine marge d'appréciation. Ainsi, si l'utilisation des énergies fossiles afin de produire de l'électricité est considérée comme incompatible avec le « Do No Significant Harm », certaines exceptions sont prévues, notamment en ce qui concerne les régions dépendantes du charbon¹⁴.

L'examen approfondi des plans de relance des États membres reste à faire. Si l'on retrouve bien dans bon nombre de plans nationaux disponibles aujourd'hui une exagération sur des activités comme la rénovation thermique des bâtiments, le déploiement des énergies renouvelables, l'électrification du transport routier ou le développement de la filière hydrogène, on trouve aussi bon nombre de projets à l'impact incertain et quelques projets à l'impact franchement négatif¹⁵. On peut également pointer l'absence de réflexion sur les limites de l'électrification comme stratégie de décarbonation puisque la production d'électricité demeure significativement carbonée en Europe¹⁶ et que l'augmentation brutale de la demande d'électricité pourrait justifier la prolongation de l'exploitation, voire la construction, d'unités de production polluantes. Il est donc crucial que le Pacte vert crée les conditions d'une relance qui soit

12 | Eur-Lex, <https://cutt.ly/TIBskZ0>.

13 | Darvas Z., « Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding? », <https://cutt.ly/EIBsbCi>.

14 | Voir l'annexe III du document de guidance de la Commission européenne relatif au principe du « Do No Harm » <https://cutt.ly/6lBsGsQ>.

15 | Voir le projet Green Recovery Tracker, <https://cutt.ly/2lBs8lP>.

16 | Selon les données Eurostat, les combustibles fossiles fournissent 40 % de l'électricité produite dans l'UE 27 en 2018. Voir « EU Energy in figures 2020 », *Statistical Pocketbook 2020*, p. 94.

compatible avec la contrainte climatique en accélérant la décarbonation et la maîtrise de notre consommation d'énergie¹⁷. Sans elles, nous fuyons vers une illusoire croissance verte, impossible à long terme étant donné le caractère limité des ressources naturelles¹⁸.

Le caractère vert de la stratégie de relance doit aussi s'apprécier à l'aune de ses autres finalités comme l'objectif de contribuer à la digitalisation de l'économie. Quelque 20 % des dépenses du FRR doivent être consacrés à la digitalisation sans qu'aucun questionnement n'apparaisse sur les synergies et éventuelles tensions entre cet objectif et les objectifs environnementaux. Les termes « digital » et « digitalisation » n'apparaissent même pas dans le document de la Commission précisant la manière dont l'impact environnemental des projets doit être évalué. La question est pourtant cruciale. Le Haut Conseil pour le Climat français a ainsi identifié dans un récent rapport l'impact du déploiement de la 5G notamment sur les émissions importées ou sur l'augmentation de la consommation d'électricité¹⁹. Une digitalisation non maîtrisée pourrait rendre les objectifs de neutralité climatique hors d'atteinte tout en suscitant d'autres problèmes environnementaux (déchets difficilement recyclables, consommation de matières...).

La stratégie de relance n'est pas qu'un instrument technique destiné à résoudre une crise économique. Ses priorités ainsi que les mécanismes et procédures qu'elle crée révèlent en creux une image de l'Europe en tant que projet politique. Si la stratégie de relance est historique vu l'ampleur des ressources mobilisées, elle ne constitue pas un point de rupture quant à la nature du projet politique européen. Elle rend les États membres solidairement comptables du remboursement d'un emprunt, mais ne marque pas l'entrée de l'Europe dans une nouvelle ère fédérale. Elle tempère momentanément les orientations libérales de sa gouvernance macroéconomique. Elle accélère certaines mutations technologiques impulsées au nom de la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais sans jeter les bases d'un modèle économique radicalement redéfini à l'aune de l'exigence de durabilité. Ces ruptures aussi urgentes qu'essentielles ne seront pas octroyées, elles devront être conquises. Puissent ces quelques lignes encourager celles et ceux qui ont soif de conquêtes sociales, démocratiques et écologiques.

*Le point de vue exprimé dans ce texte
n'engage que ses auteurs.*

17 | En juin 2021, la Commission européenne fera une série de propositions législatives visant à adapter les instruments européens de lutte contre les changements climatiques à l'objectif de réduire de - 55% d'ici à 2030 les émissions de GES de l'UE par rapport à leur niveau de 1990.

18 | Cf. le retentissant rapport de l'Agence européenne pour l'environnement, « Growth without economic growth », 11 janvier 2021.

19 | « Maîtriser l'impact carbone de la 5G », <https://cutt.ly/rIBdWuR>.