

Retour sur le plan de relance de l'Union européenne (NGUE)

Où en sommes-nous ?

Le présent texte a trait au plan de relance NGUE (*Next Generation Union Européenne*) mis sur les rails suite à la crise covid-19.

Ce plan doit être distingué de l'action de la BCE qui a eu pour objectif d'injecter de la monnaie au profit des principales institutions financières (banques, fonds de pension, etc.) sans contrepartie concernant son utilisation.

En ce qui concerne NGUE, il est d'abord important de rappeler qu'il fait suite au plan d'urgence de 540 milliards d'euros adopté dès le printemps 2020.

Sur le fond, une distinction essentielle doit être effectuée entre d'une part les relations entre l'UE et l'extérieur (facette 1), notamment les marchés financiers, et d'autre part les relations entre les instances européennes et les états Membres (EM) (facette 2).

Action de la BCE

Depuis le déferlement de la Covid-19 en Europe, la Banque centrale européenne (BCE) a débloqué une enveloppe de 2 500 milliards d'euros, utilisable sur deux ans jusqu'en mars 2022. Cette création monétaire par « assouplissement quantitatif », *quantitative easing*, a permis aux états de s'endetter à taux d'intérêt nul, voire négatif, payant ainsi indirectement le chômage partiel et les plans de soutien sectoriels. Ces mesures, inimaginables il y a un an, sont devenues possibles face à l'urgence.

La BCE achète par milliers de milliards d'euros des dettes, souveraines dans leur immense majorité (avec une petite partie concernant les obligations d'entreprises), sur les marchés financiers ce qui a pour effet de faire baisser les taux d'intérêt.

Depuis que la BCE s'est lancée dans ces achats d'actifs, la controverse est forte chez les économistes orthodoxes. L'institution de Francfort a été poursuivie en justice en Allemagne, accusée d'aller au-delà de son mandat. Sans donner raison aux plaignants, la Cour constitutionnelle allemande a ébranlé ce petit monde, en 2020, quand elle a ordonné à la BCE de s'expliquer. Les limites du champ d'action de la BCE sont ainsi déjà testées.

I – Facette 1 : les emprunts de l'UE sur les marchés financiers

La Commission européenne est autorisée, à titre exceptionnel, à emprunter temporairement sur les marchés des capitaux, au nom de l'Union, jusqu'à 750 milliards d'euros. Cette possibilité d'émettre des emprunts, de manière échelonnée selon les besoins, cessera au plus tard fin 2026.

La Commission européenne émettra les emprunts sur les marchés financiers au nom de l'UE et en assurera le suivi comptable, les dépôts, notamment auprès de la BEI (Banque Européenne d'Investissement) et du FEI (Fonds Européen d'Investissement), et leur gestion conforme aux décisions prises par les instances européennes.

La BEI et FEI

La **Banque européenne d'investissement (BEI)**, créée en 1957, est une institution financière des états membres de l'Union européenne. Elle a pour principal but d'emprunter sur les marchés financiers pour financer des projets au sein de l'Union européenne. La BEI finance également des projets en dehors de l'Union européenne notamment dans les pays partenaires méditerranéens, par son fonds euro-méditerranéen d'investissement et de partenariat (FEMIP).

Le **Fonds européen d'investissement (FEI)**, créé en 1994, est la filiale de la BEI spécialisée dans l'amélioration de la croissance économique et la réduction du chômage dans l'Union européenne. Le FEI soutient notamment les PME par l'apport de fonds propres à des fonds de capital risque ou par des accords avec les banques finançant des PME.

Le **Groupe BEI**, créé en 2000 par le traité de Lisbonne, est composé de la BEI et du FEI. La BEI est l'actionnaire majoritaire du FEI en détenant 62 % du capital.

Les emprunts seront remboursés, de 2028 jusqu'en 2058, par l'Union européenne au moyen de trois sources de financement :

- 1 – le remboursement à l'UE par chaque état membre des prêts qui lui auront été octroyés au titre du plan de relance (voir facette 2) ;
- 2 – une augmentation de 0,06% des contributions des états membres au budget de l'UE. Le plafond des contributions annuelles des états membres passe de 1,40 % à 1,46 % de leur RNB (Revenu National Brut) à partir de 2021 ;
- 3 – la création de nouvelles ressources propres. Il est proposé des recettes - dont les mécanismes restent à définir - liées à l'utilisation des emballages en plastique (avec toutefois des limitations pour que les états membres ne soient pas trop pénalisés ...), à un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE et à la redevance numérique dite « GAFAM ». Sont également envisagées une évolution du système d'échange des quotas d'émission carbone (éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime) ainsi que la sempiternelle taxe sur les transactions financières.

II – Facette 2 : Emploi des 750 milliards d'euros

1 – Les types d'emploi

Deux types d'emploi doivent être distingués :

- l'abondement d'un nouveau programme de l'UE créé spécifiquement pour faire face aux conséquences de la crise Covid-19 : « Facilité pour la reprise et la résilience ». Ce nouveau programme se voit attribué 672,5 milliards d'euros, soit 90% des 750 milliards d'euros ;
- l'abondement de six programmes préexistants auxquels sont globalement affectés 77,5 milliards d'euros. Ces programmes préexistants n'ont pour la plupart qu'un rapport assez lointain avec la crise de la Covid-19 (Développement rural, c'est à dire le deuxième pilier de la PAC, Fonds pour une transition juste, Horizon Europe, etc.).

Rubriques	CFP	Next Generation EU	TOTAL
1. Marché unique, innovation et numérique	132,8 milliards d'euros	10,6 milliards d'euros	143,4 milliards d'euros
2. Cohésion, résilience et valeurs	377,8 milliards d'euros	721,9 milliards d'euros	1 099,7 milliards d'euros
3. Ressources naturelles et environnement	356,4 milliards d'euros	17,5 milliards d'euros	373,9 milliards d'euros
4. Migration et gestion des frontières	22,7 milliards d'euros	-	22,7 milliards d'euros
5. Sécurité et défense	13,2 milliards d'euros	-	13,2 milliards d'euros
6. Pays voisins et reste du monde	98,4 milliards d'euros	-	98,4 milliards d'euros
7. Administration publique européenne	73,1 milliards d'euros	-	73,1 milliards d'euros
TOTAL	1 074,3 milliards d'euros	750 milliards d'euros	1 824,3 milliards d'euros

L'abondement du programme « Facilité pour la reprise et la résilience » distingue l'octroi de subventions pour un montant (maximum) de 312,5 milliards d'euros et l'octroi de prêts pour un montant (maximum) de 360 milliards d'euros. Contrairement à l'effet d'annonce recherché par le Conseil européen et le pouvoir français, le montant des subventions accordées aux états membres pour faire face à la crise de la Covid-19 est donc inférieur à celui des prêts qui eux devront être remboursés par les états membres.

Programmes de l'UE

Les programmes de l'Union européenne (constitués de projets) sont regroupés dans 7 rubriques. Ils sont financés en totalité par le budget de l'UE ou cofinancés avec les états membres (et éventuellement des partenaires). Ces programmes d'actions communautaires font l'objet de votes relevant des compétences respectives du Conseil et du Parlement européen.

Dotations totales par rubrique pour la période 2021-2027

Crise covid-19

Contrairement à l'idée divulguée et reçue, la crise Covid-19 n'est pas une simple crise sanitaire : c'est essentiellement une crise économique. Le déclenchement de la pandémie résulte en effet du rapprochement des espèces produit par la déforestation, les atteintes à la biodiversité et la crise climatique, ces éléments, qui s'entretiennent mutuellement, étant eux-mêmes le produit de l'économie néolibérale. Sa propagation fulgurante résulte de la mondialisation néolibérale. Sa dramaturgie est exacerbée par l'affaiblissement des services publics (santé, aides aux personnes) qu'elle a engendré. L'éclatement de la crise Covid-19 a de surcroît masqué celui imminent d'une crise financière directe.

2 – Un lien avec le cadre financier pluriannuel (CFP) ?

Le CFP et le plan NGUE relèvent de deux budgets différents. Le schéma suivant illustre le lien entre le CFP (2021-2027), budgétisé à 1074 milliards d’euros et le plan NGUE de 750 milliards d’euros.

Ce lien qui permet aux instances de l’UE d’afficher la somme CFP + NGUE, soit 1 824 milliards d’euros (bigre ...), plutôt que les seuls 750 milliards d’euros de NGUE, et a fortiori les seuls 672,5 des 750 milliards d’euro du programme "Facilité pour la reprise et la résilience", est en réalité assez ténu. Il « traduit » simplement le fait que, pour un total de 77,5 milliards d’euros, certains programmes préexistants de l’UE sont financés en partie (outre le CFP), souvent faible d’ailleurs, par le plan NGUE.

Le Cadre Financier Pluriannuel (CFP)

Pour une période d’au moins 5 ans, l’UE arrête un « cadre financier pluriannuel » (cf. Traité de Fonctionnement UE (TFUE), article 312). Il est adopté par une décision prise à l’unanimité du Conseil et approbation du Parlement. Ce schéma directeur budgétaire fixe les montants maximums que l’UE pourra dépenser chaque année (via le budget annuel) pour financer les actions politiques de l’Union (économie, agriculture, environnement, frontières extérieures, etc.).

3 – Modalités d’octroi des aides (subventions et prêts)

Pour obtenir l’octroi d’aides, un état membre doit élaborer puis soumettre aux instances européennes (Commission et Conseil) un plan national d’utilisation de ces aides. In fine, le plan national est soumis à l’approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée (pour être adoptée une décision doit obtenir l’aval d’au moins 55% des états membres, soit 15 états membres, les états membres favorables devant représenter au moins 65% de la population de l’UE et une minorité de blocage pouvant être constituée avec au moins 4 états membres représentant plus de 35% de la population de l’UE).

Ces programmes nationaux doivent, bien sûr, être conformes au « moule » de l’UE, i.e. l’esprit des traités, le pacte de stabilité et de croissance et le semestre européen et/ou s’accompagner de mesures et politiques qui le seront. Leurs cohérences avec le semestre européen est d’ailleurs explicitement rappelées dans le texte soumis à approbation des instances européennes (cf. III ci-dessous). Leur intrication avec les objectifs du semestre européen est la texture du guide de rédaction de ces plans remis aux états membres par la Commission.

Semestre européen

A la suite de la crise financière de 2007-2008, le Conseil européen a décidé la mise en place du "semestre européen" afin de renforcer la gouvernance économique de l'Union. Il s'agit d'organiser, au cours du premier semestre de chaque année civile, un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires autour de trois axes : les réformes structurelles, les politiques budgétaires et la prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs. Chaque état membre a alors l'obligation d'élaborer (dans les 6 derniers mois de l'année) son budget et ses projets de réforme pour l'année suivante en tenant compte de la « recommandation » qui lui a été notifiée par la Commission et le Conseil. La connaissance de son existence (très faible au sein des populations européennes) est inversement proportionnelle à son importance ... : le semestre européen est très contraignant pour les politiques nationales.

4 – Cas de la France

M. Macron a annoncé que la France allait ainsi obtenir 40 milliards d'euros de subventions. A l'examen des documents, il s'avère que la subvention de la France se monte en fait à 37,4 milliards d'euros (prix 2018).

Pour apprécier le revenu net réel de la France, il convient toutefois d'y retirer, d'une part la sur-cotisation française au budget européen pour compenser la réduction de contribution obtenue par cinq états membres et d'autre part la sur-cotisation de 0,06 % de chaque état membre au budget européen, avec l'hypothèse, logique, qu'elle s'étendra jusqu'à la fin du remboursement (2058) des prêts de l'UE auprès des marchés financiers.

En ne retenant simplement de ces sur-cotisations qu'une fraction équivalente à la fraction des 672,5 milliards d'euros affectée aux subventions du programme « Facilité pour la reprise et la résilience », soit 46,4% (312,5 / 672,5), ce sont d'une part 7,46 milliards d'euros et d'autre part 15,48 milliards d'euros qu'il faut retrancher aux 37,4 milliards d'euros de subventions apparemment obtenues.

Ne restent plus alors que 14,46 milliards d'euros. C'est clairement moins glorieux que les 40 milliards d'euros triomphalement annoncés. Cela l'est encore moins quand on effectue la comparaison avec d'autres pays en rapportant les choses aux nombres d'habitants par état membre. Ce que consigne le tableau suivant :

<i>état membre</i>	<i>France</i>	<i>Italie</i>	<i>Portugal</i>	<i>Espagne</i>	<i>Pologne</i>	<i>Hongrie</i>	<i>Pays Bas</i>	<i>Allemagne</i>
subvention nominale obtenue (MME*)	37,4	65,5	13,2	59,2	23,1	6,3	5,6	22,7
surcotisation due au rabais de 5 EM (MME*)	7,46	5,31	0,61	3,63	1,50	0,39	-13,45	-25,70
surcotisation 0,06 % juqu'en 2058 (MME*)	15,48	11,02	1,27	3,10	3,10	0,80	3,93	19,03
retour net (MME*)	14,46	49,16	11,32	18,50	18,50	5,11	15,12	29,37
retour net par habitant	213 €	814 €	1 099 €	483 €	483 €	523 €	875 €	353 €

* : MME = milliards d'euros

Sans effectuer la réduction à la fraction « subventions » c'est même à un déficit de 11,98 milliards d'euros qu'il faudrait s'attendre, dont une bonne part correspondrait alors à un transfert du contribuable aux entreprises heureuses élues.

5 – Utilisation des aides NGUE et articulation avec les plans nationaux

Deux notions doivent ici être distinguées : les plans nationaux en tant que déclinaison de NGUE et donc soumis à approbation directe par les instances de l'UE (cf. II.3 ci-dessus) et les plans nationaux tels que « France relance » présenté le 3 septembre 2020 par le Premier ministre. « France relance » est annoncé avec une dotation de 100 milliards d'euros mais celle-ci intègre explicitement les fameux 37,4 milliards des subventions Next generation EU. Il est probable que ce schéma d'intégration soit la règle générale (pour les états membres qui mettent sur pied un tel plan national). Le formalisme du tableau de bord de « France relance », où apparaîtront ses différents bénéficiaires - entreprises, administrations, collectivités locales, particuliers -, est ainsi, tout à fait conforme aux guides préconisés par l'UE. La mise en œuvre de France Relance, d'ailleurs prévue d'ici fin 2026, est ainsi doublement soumise au semestre européen : via le plan NGUE et via le semestre européen de façon native puisque ce dernier empêche des politiques qui iraient à l'encontre de ses recommandations.

Le guide de rédaction des plans nationaux NGUE « proposé » par la Commission aux états membres insiste sur le fait que ceux-ci doivent fournir une explication détaillée dont sont prises en compte les recommandations émises dans le cadre du semestre européen en matière de réformes structurelles, de politiques budgétaires et de prévention des déséquilibres macroéconomiques. Alors que 37% minimum des plans doivent être destinés aux investissements et aux « réformes » écologiques (comprendre l'amplification du capitalisme vert) et 20% minimum aux investissements et aux « réformes » numériques, il est donc tout sauf étonnant d'y trouver par exemple une insistance au déploiement ASAP (*As Soon As Possible*) de la 5G et aux « réformes » des retraites, entre autres réjouissances annoncées. Bien sûr, on ne s'étonnera pas non plus qu'il soit rappelé que les investissements permis par NGUE ne pourront déroger aux principes et règles du marché unique.

6 – Cas de l'état membre défaillant dans son remboursement de prêt

Il s'agit d'un contentieux entre l'état membre défaillant et l'Union européenne. Vu le caractère éminemment politique du problème, il fera l'objet d'une négociation avec les instances de l'Union européenne. A priori deux développements seront possibles :

1) un accord moyennant un « plan structurel » pour l'état membre défaillant (scénario de la crise grecque mais a priori sans Troïka, sauf si crise plus globale de l'état membre vis à vis des marchés financiers et/ou mettant en cause le système monétaire international) ;

2) un désaccord débouchant sur un « bras de fer », les sanctions financières via la Cour de Justice de l'Union Européenne faisant partie de l'arsenal de l'UE.

Dans tous les cas, les autres états membres seront obligés, vis à vis des marchés financiers, d'assumer collectivement la défaillance de l'un d'entre eux (négociation avec les prêteurs internationaux d'allongement de la durée de remboursement et/ou surplus de contribution au remboursement des autres états membres, etc.).

III – Validation du plan NGUE et du Cadre financier pluriannuel 2021-2027

Le plan Next Generation UE se présente comme un « instrument financier » distinct du budget *stricto sensu* de

l'Union européenne. La création d'un tel dispositif est prévue par les règles financières de l'Union (cf. article 205 du Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018) sous forme d'un règlement voté par le Parlement et le Conseil.

Les nombreuses et âpres discussions au sein des instances européennes ont permis d'aboutir à un consensus lors du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020.

Toutefois, sa validation juridique relève d'une procédure législative spéciale : en application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les décisions relatives aux ressources propres de l'Union sont adoptées par le Conseil, statuant à l'unanimité après *consultation* du Parlement européen. Ces décisions n'entrent en vigueur qu'après leur approbation par les états membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, cf. art. 311 du TFUE (pour la France l'Assemblée nationale et le Sénat viennent d'approuver le plan).

Le Cadre financier pluriannuel, quant à lui, proposé par la Commission, est également adopté selon une procédure législative spéciale par le Conseil statuant à l'unanimité après *approbation* (et non consultation) du Parlement européen à la majorité de ses membres (cf. art. 312 du TFUE).

Conseil européen, Conseil de l'Union européenne et Commission européenne

Le Conseil européen est composé des chefs d'état ou de gouvernement, du Président du Conseil européen et de la Présidente de la Commission européenne. S'il donne des impulsions politiques, il ne remplit pas de fonctions législatives.

Le Conseil de l'Union européenne ou Conseil est composé des ministres de chaque état membre ayant des responsabilités dans le domaine à l'ordre du jour (il existe ainsi 11 configurations possibles). La présidence est assurée par chaque état membre selon une base tournante semestrielle. Le Conseil est co-législateur de l'Union avec le Parlement (mais avec une couverture de domaines plus étendue). Il vote les directives, les règlements et ratifie les traités internationaux.

La Commission européenne : chaque état membre dispose d'un poste de commissaire européen. Leur nomination doit faire l'objet d'une validation par le Parlement européen. La Commission, considérée comme l'organe exécutif de l'Union, propose et met en œuvre les politiques de l'Union, soumet des directives et règlements et supervise l'application des lois sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union européenne.

IV – Commentaires interprétatifs

Ce plan marque paradoxalement une évolution du fonctionnement de l'UE, en forme de transgression. Mais il dénote aussi les limites de l'UE.

1 – La transgression

Première transgression : **la mise de côté des « règles d'or »**. Dès le printemps 2020, la Commission puis le Conseil ont accepté que les états s'affranchissent de la limitation du déficit budgétaire à 3%. De même, il a été accepté que la limite de la dette à 60 % du PIB soit dépassée. En France, par exemple, la dette s'élevait à environ 116,4 % du PIB fin 2020 !

Deuxième transgression : **le non-respect du principe d'équilibre budgétaire**. Le recours à l'emprunt entre en contradiction avec le principe d'équilibre budgétaire selon lequel « *l'Union et les organismes de l'Union (...) ne souscrivent pas des emprunts dans le cadre du budget* » (cf. art. 17 du Règlement 2018/1046 relatif aux règles financières).

Troisième transgression : **la création de ressources propres indépendantes**. La mise en place du plan NGUE entraîne la création de ressources propres (impôts européens) indépendantes des états membres (la TVA en est dépendante), ce qui était aussi impossible avant ce plan.

De ce point de vue, nous pouvons dire qu'avec le plan NGUE, l'Union européenne a franchi un cap vers plus d'intégration.

2 – Les limites

Première limite : le maintien de l'orthodoxie des traités. Les aides ne seront accordées que sous réserve que les plans nationaux qui en bénéficieront s'inscrivent dans l'orthodoxie des traités. Ce plan est donc néo-libéral et peut être lu comme s'inscrivant dans une « stratégie du choc » amenant à l'amplification de la destruction des services publics et allant vers le moins d'état. N'oublions pas que pendant la crise les dogmes affichés dans les semestres européens sont toujours présents : en France, les réformes des retraites et de l'assurance chômage sont toujours d'actualité.

Deuxième limite : **le poids des états membres** s'accroît en période de crise. La négociation du plan NGUE a ainsi été très ardue. Sa mise en œuvre (processus de validation de plans nationaux) risque aussi de l'être.

Troisième limite : **l'ampleur réelle du plan NGUE**. Le montant du plan, **750 milliards d'euros**, en fait 672,5 milliards d'euros, pour une population d'environ 450 millions d'habitants, est à mettre en rapport avec d'autres plans. En regard, les USA ont adopté un plan de 2 000 milliards de dollars au printemps, un plan de relance de 900 milliards de dollars juste avant le départ de Trump et mis sur les rails un plan de 1 900 milliards de dollars avec l'avènement de Biden, soit au total 4 800 milliards de dollars, ce qui fait **4 000 milliards d'euros** pour une population d'environ 330 millions d'habitants. Soit un ratio UE/USA de 14 % (pour être dans un rapport identique, l'UE devrait faire un plan de 5 350 milliards d'euros) ... At last but not least, les plans US financent essentiellement la consommation des ménages (relance par la demande) alors que le plan NGUE consistera essentiellement en une relance par l'offre (aides aux entreprises et aux investissements). De surcroît, NGUE a été conçu pour faire face aux conséquences de la première vague Covid. Or la 3ème vague sévit et il semble problématique d'envisager un deuxième plan, vu les difficultés de montage du premier (les plans nationaux déclinant NGUE, qui doivent être remis au plus tard le 30 avril, ne seront pour certains examinés par la Commission qu'à partir de début mai pour des premiers versements espérés qu'en août, dixit, agacé, Bruno Le Maire ...).

Pour le groupe de travail « UE-commission », Paul Bocquet, Jean Michel Coulomb, Patrick Fodella, 12 février 2021