
Commission des affaires européennes

QUELLE METHODE POUR DEFINIR ET METTRE EN ŒUVRE AU NIVEAU EUROPEEN DES OUTILS FINANCIERS PROPRES A FACILITER LA SORTIE DE CRISE ET LA RELANCE ?

Mmes Liliana Tanguy et Frédérique Dumas, députées

8 juillet 2020

Le bureau de la commission des affaires européenne a confié aux rapporteuses la mission de réfléchir à la méthode pour définir et mettre en œuvre, au niveau européen, des outils financiers propres à faciliter la sortie de crise et la relance. Pour ce faire, elles ont, faute de pouvoir se déplacer en Europe, interrogé les ambassadeurs d'un panel de pays membres de l'Union. Ces entretiens ont eu lieu à plusieurs reprises et, dès que cela a été possible, en face à face, avec les représentants des pays a priori les plus réservés vis-à-vis de la démarche du plan de relance (Pays-Bas et Autriche), et avec l'ambassadeur d'Allemagne, dont le pays assure depuis le 1^{er} juillet la présidence du Conseil de l'Union européenne et joue un rôle pivot tant en raison de son poids politique et économique, que des évolutions qu'il a su assumer en présentant, le 18 mai, une initiative conjointe avec la France pour un plan de relance reposant sur un endettement commun finançant des dépenses des programmes européens.

Il ressort de ces entretiens que, au-delà des signaux négatifs qui ont pu être envoyés par une certaine désunion européenne au début de la crise, il existe aujourd'hui clairement une conscience partagée de la gravité de la crise et de l'impossibilité pour un pays de s'en sortir seul compte tenu de l'interdépendance de nos économies. Les conséquences dramatiques qu'aurait la désagrégation du marché unique si les économies des pays du sud n'étaient pas soutenues et la nécessité d'une action commune forte pour relancer et moderniser les économies européennes et renforcer à terme le marché unique ne sont contestées par personne.

Comme l'a souligné la secrétaire d'État aux affaires européennes lors de sa dernière audition devant la commission des affaires européennes, plus personne ne conteste désormais la nécessité d'un emprunt en commun pour relancer nos économies, ce qui était loin d'être une évidence il y a quelques semaines.

Les divergences portent désormais sur l'enveloppe globale de l'aide, que certains pays voudraient réduire alors que pour d'autres elle constitue un minimum, les modalités de l'aide européenne, notamment la répartition entre prêts et subventions, ainsi que sur les conditions associées au soutien européen. Comment parvenir à un accord alors que les positions de départ paraissent si éloignées et, parfois, crispées ? Il nous est apparu que la méthode était déterminante car, comme nous le verrons, pour certains pays, un accord ne peut être trouvé sur les montants et sur la répartition entre prêts et subventions que s'il y a préalablement accord sur l'évaluation des besoins, les critères de répartition de l'aide et le lien entre aides et réformes.

I. RESPECTER LES POSITIONS DE TOUS LES PAYS ET EVITER LES CARICATURES

1. Bannir des qualificatifs tels que « radins » ou « frugaux » et reconnaître la solidarité dont font preuve les autres pays

Une première condition indispensable pour mettre en place des outils communs est de respecter nos partenaires. À ce titre, les rapporteuses s'interdisent d'utiliser des qualificatifs tels que « frugaux » ou « radins ». Outre qu'ils sont désobligeants, ils sont injustes et tendent à masquer les spécificités des positions des différents pays, qui ne constituent pas un bloc uniforme. Même s'il peut être commode, dans le débat, de parler des pays du nord, de l'est ou du sud, il faut garder à l'esprit que, sur la question du plan de relance, ces « blocs » n'existent pas. Incontestablement géographiquement plus au nord que l'Autriche, l'Irlande, le Luxembourg et la Belgique avaient signé, dès le 25 mars, la lettre des neuf dirigeants à Charles Michel réclamant l'émission d'une dette commune pour financer les politiques nécessaires pour lutter contre les conséquences de la crise. De même, parler de la position des pays de l'est a peu de sens, alors que les perceptions de la Pologne et de la Hongrie, par exemple, sont très différentes sur la répartition entre prêts et subventions, l'opportunité de nouvelles ressources propres ou le calendrier d'amortissement du prêt. Les auditions ont également montré des nuances importantes au sein des pays du sud. L'Espagne, le Portugal et la Grèce ne manquent pas de souligner les efforts que leurs pays ont réalisés pour redresser leurs économies et leurs finances publiques à la suite de la crise financière, à la différence de l'Italie. Sortir de la logique bloc contre bloc est un préalable à la réussite de la négociation. Plusieurs ambassadeurs ont d'ailleurs souligné l'importance des rencontres bilatérales, qui permettent de mieux s'expliquer et de valoriser chaque pays.

Certains ont pu accuser les pays que l'on qualifiera par commodité du nord de ne pas être solidaires des pays du sud, plus sévèrement touchés par la crise sanitaire. Les rapporteuses estiment qu'il n'existe pas une seule manière de se montrer solidaire et que ceux qui accusent les pays du nord de manquer de solidarité entretiennent parfois une confusion entre solidarité et modalités de cette même solidarité. Ils n'évoquent la solidarité que sous l'angle de la mutualisation des

dettes. Or les pays du nord ne veulent pas être responsables du remboursement des dettes des autres à n'importe quelles conditions, mais cela ne les empêche pas de se montrer solidaires d'autres manières. Ils conviennent tous de la nécessité d'aider les pays du sud et de l'est, plus fragiles économiquement.

Les preuves de cette solidarité sont multiples. Elle s'exerce d'abord à travers le budget européen. Les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche et le Danemark sont des contributeurs nets importants, aussi bien si l'on rapporte leur solde net au nombre d'habitants qu'au PIB. Selon la méthode dite de la « correction britannique »¹, en 2018, la contribution nette du Danemark au budget européen s'élevait ainsi à 223 € par habitant, celle de l'Autriche à 175 €, celle de la Suède à 169 € et celle des Pays-Bas à 157 €. Celles de l'Allemagne et de la France s'élevaient respectivement à 180 € et 106 €.

Ces pays sont prêts à aider les pays du sud, mais ils sont soucieux de limiter l'augmentation de leur contribution basée sur le revenu national brut, qui va déjà mécaniquement augmenter en raison du Brexit et de la baisse des autres ressources du budget, la crise ayant pour conséquence directe une diminution des droits de douane et de la TVA, deux ressources du budget de l'Union.

Dans ce contexte, les rabais constituent un « point dur » de la négociation pour les pays qui en bénéficient, c'est-à-dire les quatre pays déjà mentionnés, mais également l'Allemagne. Les plus grands bénéficiaires de ces rabais sont l'Allemagne (environ 3 milliards d'euros par an sur la période 2014-2018) et les Pays-Bas (près de 1,5 milliard d'euros par an). Les Pays-Bas sont en outre opposés à la proposition de la Commission de baisser de 20 à 10 % les frais de perception sur les ressources propres traditionnelles qui, compte tenu de l'importance du port de Rotterdam, leur permet d'économiser plusieurs centaines de millions d'euros chaque année.

La solidarité européenne s'est exprimée en actes pendant la crise sanitaire, malgré les ratés des débuts. À titre d'exemples parmi d'autres, l'Allemagne et l'Autriche ont accueilli des patients français dans leurs hôpitaux et la Suède a fourni du matériel médical à l'Italie et à l'Espagne.

Elle s'est également traduite par la mobilisation rapide de tous les fonds disponibles dans le budget européen pour 2020 et la mise en place des trois « filets de sécurité » d'un montant total de 540 milliards d'euros adoptés en mai pour soutenir dans l'urgence les États (avec un soutien du mécanisme européen de stabilité sans conditionnalités macroéconomiques), les entreprises (avec le fonds de garantie paneuropéen de la Banque européenne d'investissement) et les ménages

¹ Selon cette méthode, les ressources propres traditionnelles, qui sont des ressources de l'Union, ne sont pas prise en compte pour le calcul des contributions des États membres.

(avec le règlement SURE ⁽¹⁾ pour le soutien aux dispositifs nationaux de chômage partiel).

Enfin, dernier exemple de la solidarité dont savent faire preuve ces pays, selon les données de l'OCDE de 2019, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas sont dans les sept premiers mondiaux pour la part de leur PIB consacrée à l'aide publique au développement, loin devant la France. La Suède et le Danemark font partie des rares pays dans le monde qui respectent depuis des années l'objectif de consacrer plus de 0,7 % de leur PIB à l'aide publique au développement.

Pour ces quatre pays, et d'autres comme la Finlande, la solidarité consiste aussi, et peut-être avant tout, à respecter les règles du pacte de stabilité et de croissance et à conduire les réformes nécessaires pour que l'Union et la zone euro dans leur ensemble soient plus solides et que les faiblesses structurelles d'un pays n'aient pas des conséquences négatives pour tous les autres. C'est d'ailleurs la crédibilité budgétaire des pays dont les finances publiques sont saines qui permet à l'Union de bénéficier de conditions d'emprunt favorables sur les marchés et d'en faire profiter tous les États membres.

On ne peut pas évoquer la position d'un pays dans cette négociation sans prendre en compte les contraintes politiques auxquelles son gouvernement est soumis, par exemple en raison de la fragilité de sa majorité parlementaire, de la présence de mouvements europhobes puissants dans son pays, et du calendrier électoral. Dans les pays du nord, la population et le parlement soutiennent la ligne du gouvernement, quand ils ne sont pas encore plus fermes. Ce contexte est d'autant plus important que le recours à l'emprunt pour le plan de relance suppose la modification de la décision du Conseil sur les ressources propres, donc sa ratification par tous les parlements nationaux. Or certains parlements nationaux, comme en Finlande ou aux Pays-Bas, sont particulièrement rétifs à une augmentation de la dette mutuelle. Le Parlement suédois vient quant-à-lui de donner un avis motivé contestant la conformité de la décision sur les ressources propres au principe de subsidiarité, exprimant son soutien à une politique budgétaire restrictive et son opposition à la création de nouvelles ressources propres. Le gouvernement minoritaire danois et le gouvernement de coalition néerlandais doivent également faire preuve de prudence, a fortiori, pour ce dernier, à quelques mois d'élections législatives.

L'évocation du rôle des parlements nationaux conduit les rapporteuses à regretter que, dans bon nombre de pays, les parlements nationaux soient davantage associés aux négociations européennes que ne l'est l'Assemblée nationale, qui, dans la tradition de la V^e République, n'est généralement informée qu'*a posteriori* des discussions au Conseil. Sur le modèle danois du mandat avant chaque conseil ou selon des modalités moins contraignantes, dans de nombreux pays, le gouvernement vient exposer au Parlement la position qu'il défendra au Conseil. C'est le cas par

(1) Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la covid-19.

exemple en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas, en Italie, en Suède, en Finlande, dans les pays baltes, en Slovaquie ou en Slovénie. Cela permet aux parlementaires nationaux de davantage s'approprier les sujets et, peut-être, de mieux appréhender leur complexité.

2. Ne pas laisser des questions sémantiques figer les positions, ni présenter la négociation comme un affrontement qui ferait nécessairement des gagnants et des perdants

Les auditions ont rapidement permis de mettre en évidence que certains mots n'étaient pas utilisés avec le même sens par tous. Il faut prendre le temps de bien expliquer ce que l'on entend quand on les utilise, faute de quoi les positions peuvent se rigidifier inutilement.

On l'a déjà vu, tous les pays ne mettent pas la même chose derrière le mot : « solidarité ». C'est également le cas lorsque l'on parle de « mutualisation des dettes ». Ce que refusent plusieurs pays, c'est une « union de transferts » qui amènerait à des transferts d'un budget national vers un autre budget national ainsi que la mutualisation des dettes existantes, non liées à la situation actuelle. L'ambassadeur d'Allemagne a tenu à rappeler lors de son entretien avec les rapporteuses que l'Allemagne n'aurait pas accepté de transferts directs d'un État à un autre. L'architecture proposée par la Commission européenne, et avant elle par l'initiative franco-allemande, emporte bien une forme de mutualisation, puisque les fonds empruntés seront dépensés sur la base des besoins et remboursés en fonction de la clé RNB (sauf adoption de nouvelles recettes), mais il s'agit de transferts via le budget européen et temporaires. Il était extrêmement important pour l'Allemagne que le plan de relance passe par les programmes du budget européen. Elle n'était pas favorable au véhicule autonome spécifique initialement envisagé par la France.

Le caractère exceptionnel de la crise et temporaire de l'instrument est un élément fort de l'acceptation du plan de relance. Mais pour que les pays du nord puissent le faire accepter à leurs parlements et leurs populations, il ne faut pas que les pays du sud présentent un éventuel accord comme une victoire pour eux sur la question de la mutualisation des dettes. Il s'agit de s'endetter en commun pour investir pour l'avenir, pas de mutualiser les dettes existantes ni de financer par l'emprunt européen les systèmes sociaux ou le fonctionnement des États membres. Un accord doit permettre à chacun de présenter la solution adoptée comme répondant aux préoccupations de sa population. Rien ne serait pire, dans la perspective de la ratification de la décision sur les ressources propres par les parlements nationaux, que de donner le sentiment à un pays qu'il a été humilié dans la négociation.

Le terme de « conditionnalités » doit également être manipulé avec la plus grande précaution. Les pays du sud ont été traumatisés par les conditions imposées à la Grèce à la suite de la crise financière ; ils refusent des conditionnalités macroéconomiques telles que celles qui ont été associées à l'aide du mécanisme européen de stabilité. L'Espagne et le Portugal mettent en outre en avant les efforts

considérables qu'ils ont consentis pendant la dernière décennie pour redresser leur compétitivité et leurs finances publiques. C'est une trajectoire qu'il est important de reconnaître. Ils mettent en avant le fait qu'il ne faut pas traiter cette crise avec les outils de la précédente, alors qu'aucun pays n'est responsable de cette épidémie et que les conséquences économiques de la crise sont dues aux mesures prophylactiques prises dans un but sanitaire et non à la mauvaise gestion des États concernés.

Les quatre pays qui avaient publié un « non papier » peu après l'initiative franco-allemande souhaitent pour leur part que les aides passent par les programmes européens, qu'elles permettent de remplir les objectifs de l'Union, que leur utilisation soit contrôlée et qu'elles soient liées, d'une manière encore à définir, à des réformes structurelles favorisant le respect des objectifs de l'Union en matière de transition écologique et numérique et de renforcement de la résilience des économies. Le respect de l'État de droit est également un critère primordial à leurs yeux. Ils souhaitent donc bien une forme de conditionnalité dans l'octroi des aides, mais n'ont à aucun moment évoqué une conditionnalité assimilable aux programmes d'ajustement économiques, ni un contrôle par la « troïka ».

Ils estiment qu'un tel plan de relance ne pourra être réédité si une nouvelle crise survient dans dix ans. Il est donc impératif pour eux de s'assurer que cet argent soit utilisé pour rendre nos économies plus résilientes afin que, en cas de nouvelle crise, les États membres puissent, comme l'Allemagne aujourd'hui, dégager au niveau national des moyens importants pour la relance.

Un autre terme ambigu est celui de « souveraineté », qui renvoie souvent à une perspective nationale, alors qu'il serait préférable de parler d'autonomie stratégique de l'Union. Il faudra que les États se mettent d'accord sur ce qui constitue un enjeu de souveraineté européenne et ensuite sur la façon de répartir la production entre les différents États membres. Il est naturel que chaque pays envisage cette souveraineté européenne au service de sa propre souveraineté nationale, mais cela peut conduire à des blocages ultérieurs.

II. REpondre aux interrogations légitimes des pays les plus critiques

Plutôt que de s'affronter sur des concepts tels que la solidarité, la mutualisation ou la conditionnalité, le meilleur moyen d'avancer est d'analyser les besoins ainsi que les meilleurs moyens d'y répondre et de prendre en compte les interrogations de chaque pays en entrant dans le détail des propositions. Le plan proposé par la Commission est massif et innovant, il est légitime que chaque pays cherche à bien en mesurer les conséquences et à le rendre le plus efficace possible économiquement. Les rapporteuses estiment qu'il faut écouter les pays qui souhaitent qu'un accord se dégage, en premier lieu, sur l'identification des besoins, les critères de répartition de l'aide et la gouvernance de l'instrument de relance avant de fixer le montant global de l'aide et la répartition entre dons et prêts. Les

Pays-Bas, par exemple, seraient prêts à accepter un accord, y compris avec une part de subventions, s'il repose sur des bases objectives et rationnelles et met en place une gouvernance permettant de s'assurer de l'efficacité des dépenses.

1. Mettre en avant la rationalité économique et la nécessité politique de la relance européenne

Le plan de relance aura un effet positif sur les économies de tous les pays européens, en raison de l'importance des échanges intra-européens. Il permettra de renforcer à la fois chaque pays individuellement et l'Union dans son ensemble, en particulier la zone euro. Si l'Italie ou l'Espagne venait à s'effondrer, toute l'Union s'effondrerait.

Le ralentissement économique brutal que nous subissons peut devenir un accélérateur pour les transformations. Le plan de relance peut permettre de combiner le soutien aux secteurs et régions les plus touchés et l'investissement dans les technologies d'avenir, de renforcer nos atouts dans la compétition internationale et de corriger certaines faiblesses.

Le raisonnement qui a amené l'Allemagne à proposer des transferts budgétaires financés par un emprunt commun, à rebours de ses positions traditionnelles, constitue un exemple de pragmatisme et de bon sens. Son point de départ était que la solidarité financière entre États européens devait être organisée par les institutions européennes et passer par le budget européen, de même que la solidarité entre Länder passe par l'État fédéral. Il serait inimaginable qu'un État membre puisse se porter garant d'un autre sans aucun droit de regard sur les dépenses réalisées. Partant de ce principe, la chancelière a pris acte du fait que la situation des finances des États européens ne permettait pas de financer une relance ambitieuse par une augmentation des contributions nationales au budget européen et qu'un emprunt était donc inévitable. Enfin, prêter aux États aurait augmenté leur endettement, déjà élevé, ce qui ne serait pas soutenable et mettrait en péril la stabilité de la zone euro, a fortiori dans une période où, comme l'a souligné l'ambassade d'Italie, les États s'endettent déjà pour financer les plans de relance nationaux.

Avec le plan de relance, il ne s'agit pas de donner un chèque en blanc aux États, mais d'investir pour l'avenir. L'accent est mis sur une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie, à travers les conditions fixées dans les programmes du plan de relance (facilité pour la reprise et la résilience, InvestEU, ReactEU), sur lesquelles le Parlement européen sera très vigilant lors de l'examen des textes législatifs.

À la rationalité économique s'ajoute la nécessité politique de la réussite du plan de relance. Si l'Union échoue à s'entendre face à une crise aussi grave, les eurosceptiques seront renforcés. Si elle apporte une réponse rapide à la crise, elle enverra un message pro-européen aux populations. Il faudra non seulement que la réponse soit rapide, mais que le plan prouve son efficacité à moyen et long terme et

que les réalisations permises par les fonds européens soient clairement identifiées pour les populations.

2. Objectiver autant que possible les besoins et les critères d'allocation des fonds

La démarche consistant à demander à la Commission d'évaluer les besoins et de proposer les instruments adéquats a été soutenue par tous. Elle était la mieux armée pour cela : disposant d'une vue d'ensemble, elle pouvait analyser les enjeux au niveau européen tout en tenant compte de la situation particulière de chaque État.

Les pays du nord, en particulier les Pays-Bas, insistent sur le fait qu'il faut partir d'une identification précise des besoins par région et par secteur avant de définir les outils adéquats, la répartition entre subventions et prêts et un montant global. Dans le choix des outils, il faut veiller à la coordination des plans des différents États membres pour aboutir au résultat le plus efficace pour tous, ainsi qu'à l'articulation entre les différents instruments pour qu'ils se renforcent et ne se chevauchent pas.

La question de l'identification des besoins rejoint celle du choix des critères de répartition des aides. Les critères de répartition devraient permettre à la fois de soutenir les régions et secteurs les plus touchés économiquement et de privilégier les investissements à même de relancer l'économie européenne le plus efficacement. Pour l'ambassadeur d'Allemagne, par exemple, il pourrait être utile de réfléchir aux secteurs où les investissements publics pourraient permettre à des acteurs privés de prendre le relais.

Le souci de cartographie précise des besoins se heurte toutefois à une limite temporelle. Pour être efficace, la relance doit en effet débiter rapidement, alors que la crise économique est pour l'essentiel encore devant nous. Ses effets sont par conséquent difficiles à évaluer précisément à l'heure où une décision politique doit être prise sur le plan de relance.

Chaque programme budgétaire abondé par l'instrument de relance dispose de critères de répartition propres, en fonction de ses objectifs. Les interrogations sont nombreuses autour de ceux qui ont été choisis par la Commission pour le plus important, la facilité pour la reprise et la résilience. Sa clé de répartition repose en effet sur la population en 2019, l'inverse du PIB par habitant en 2019 et le taux de chômage moyen entre 2015 et 2019. Elle ne tient donc aucun compte des conséquences de la crise. Selon la Commission, la répartition des enveloppes pour cet instrument devrait être liée à la capacité de résilience des différentes économies plutôt qu'aux effets de la crise. Elle explique également qu'il n'existe pas de données solides sur la fin de la crise et que la façon dont les pays ont souffert de la crise sanitaire ne dit rien de la trajectoire de rebond qu'ils vont connaître, qui est plus corrélée à leurs fragilités intrinsèques.

Pour ReactEU, qui renforce les programmes de cohésion, les critères concernent certes l'ampleur des effets de la crise sur les économies et les sociétés, – à travers la perte de PIB par rapport au premier semestre 2019, l'augmentation du chômage total et l'augmentation du chômage des jeunes par rapport à janvier 2020 – mais également leur prospérité relative.

Le choix des critères retenus, quel que soit sa légitimité et le résultat final sur les équilibres entre États, n'est pas sans conséquence sur la façon dont la cohérence du plan peut être présentée aux populations et donc sur leur adhésion. Ainsi, si l'on considère au travers des critères de répartition que les pays qui doivent le plus être aidés ne sont pas ceux qui ont subi la diminution de PIB la plus importante, mais ceux qui présentaient des fragilités structurelles avant la crise, il est difficile de repousser l'idée que cette aide soit soumise à des obligations de réformes destinées à remédier à ces faiblesses. Il est important que les critères de répartition soient cohérents avec le diagnostic des besoins, la gouvernance de l'instrument de relance et le discours sur le plan de relance.

En outre, selon le service juridique du Conseil, pour respecter l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽¹⁾, qui sert de base juridique à l'instrument de relance, les critères permettant l'allocation de l'aide financière européenne via le Fonds pour une transition juste ainsi que les champs d'application de plusieurs programmes sont définis de manière trop large et devraient être liés plus étroitement à l'impact de la pandémie.

3. Mettre en avant le caractère temporaire du fonds, lié au caractère exceptionnel de la crise et à l'urgence de la relance

Le caractère temporaire de l'instrument de relance est essentiel pour les gouvernements qui devront justifier auprès de leur population qu'ils n'ont pas accepté la création d'une union de transferts. Dans la proposition de la Commission, les fonds de l'instrument de relance doivent être engagés avant le 31 décembre 2024. C'est encore trop long pour certains pays du Nord, qui plaident pour une limitation à deux ans.

Ils acceptent qu'une situation exceptionnelle nécessite une réponse exceptionnelle, mais insistent sur le fait que les mesures exceptionnelles sont par définition temporaires. Après, l'économie doit reprendre un fonctionnement normal et les finances publiques être redressées.

(1) Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie.

Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise.

Le calendrier de décaissement des fonds est un sujet de préoccupation pour de nombreux pays. Si les engagements doivent être pris avant la fin 2024, en l'état actuel des prévisions de la Commission, les trois quarts des décaissements pourraient intervenir après 2023. Or il est important que la relance puisse se concrétiser le plus vite possible pour être efficace, créer la confiance et renforcer l'attachement des citoyens à l'Europe.

Devant la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement Européen, Laurence Boone, économiste en chef de l'OCDE, a ainsi estimé que concrétiser en 2023 le stimulus budgétaire serait « *trop tard pour de nombreuses entreprises et ménages* ».

Pour limiter les effets du délai de mise en œuvre du plan de relance européen, une piste évoquée par la direction générale du Trésor serait que certaines dépenses engagées dès 2020 puissent être rendues rétrospectivement éligibles au plan européen, pour autant qu'elles répondent à tous ses critères. Cela permettrait d'éviter que certains États retardent leurs dépenses pour attendre de pouvoir bénéficier de fonds européens, au risque de perdre quelques mois précieux au deuxième semestre 2020.

Pour mobiliser les investissements dès les premiers mois de la relance, la Commission européenne propose pour sa part de modifier le CFP 2014-2020 et le budget pour 2020 afin d'engager 11,5 milliards d'euros dès 2020 pour le provisionnement de l'instrument de soutien à la solvabilité, la concentration des dépenses de cohésion supplémentaires au titre de REACT-EU et l'augmentation des moyens financiers du Fonds européen pour le développement durable. Les pays scandinaves et l'Allemagne sont opposés à cette proposition. Ils estiment que les outils nationaux et les moyens déjà prévus par l'Union européenne à la suite de l'accord de l'Eurogroupe du 9 avril, qui n'ont pas encore été utilisés, donnent aux États les moyens nécessaires pour soutenir leur économie jusqu'à la mise en place du plan de relance. C'est également ce qui fait dire aux Pays-Bas que, s'il faut s'accorder sur le plan de relance rapidement, la date de l'accord ne doit pas prévaloir sur son contenu.

À la croisée des négociations liées au volume global de l'aide, aux critères de répartition et à la durée du plan de relance se trouve la question des capacités d'absorption des aides, soulevée par plusieurs pays, dont l'Allemagne. Au-delà d'un certain montant, les aides pourraient ne plus être dépensées faute de projets. C'est une question qu'il n'est pas illégitime de soulever pour un pays comme l'Italie, compte tenu du montant des aides qu'il est susceptible de recevoir. Tous les pays n'abordent toutefois pas le sujet sous le même angle : certains pensent que, si l'enveloppe ne peut pas être absorbée pendant la période utile à la relance, il faut la diminuer, d'autres qu'il faut au contraire allonger la période de la relance pour améliorer la consommation de l'enveloppe.

4. Apporter les garanties nécessaires en matière de rapportage et de contrôle de l'efficacité de la dépense

Une des conditions fixées par les pays du nord pour accepter le plan de relance est que l'Union puisse s'assurer que l'argent est bien utilisé. Pour les rapporteuses, il s'agit d'une exigence que nous devons également aux Français et une condition indispensable au soutien des populations européennes sur le long terme.

Il était pour cette raison primordial pour ces pays que les dépenses passent par les programmes du budget européen. Cela garantit l'implication de la Commission et du Parlement européen et le recours aux procédures d'évaluation existantes. La compétence d'organes de contrôle européens tels que le parquet européen, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et la Cour des comptes européenne apporte des garanties sur le suivi de la bonne utilisation des fonds du plan de relance.

5. La question centrale du lien entre soutien européen et réformes

Le lien qui sera fait entre les aides reçues dans le cadre du plan de relance et les réformes conduites pour renforcer les économies sera crucial pour l'acceptation du plan de relance par les « quatre » et pour son efficacité à long terme. Il s'agit de trouver un juste équilibre qui permette de s'assurer que le soutien européen serve réellement à renforcer les économies, tout en préservant l'autonomie des États et en évitant de réitérer les erreurs commises lors de la sortie de la crise financière, lorsque l'austérité budgétaire avait ralenti la reprise.

Renforcer les économies suppose d'analyser les faiblesses structurelles de chaque pays et de les corriger. Cela permettra en outre de justifier auprès des contribuables européens que l'argent du fonds de relance permet d'améliorer l'économie de l'ensemble de l'Union, et particulièrement de la zone euro.

Tous les pays sont conscients du fait que les différences entre la crise actuelle et la crise financière impliquent que les conditions devant accompagner le soutien à la relance ne peuvent être les mêmes que celles des programmes d'ajustement des années 2010. Beaucoup souhaitent toutefois conserver des incitations à la modernisation et à des politiques économiques responsables, pas seulement parmi les pays du nord. C'est par exemple le cas de la Croatie, qui se trouve en quelque sorte à la croisée des chemins, avec des préoccupations qui recoupent celles de plusieurs autres groupes de pays. Elle subit, comme les pays du sud, les conséquences économiques de la chute du tourisme, qui représente 20 % de son PIB. Comme les pays de l'est, elle a plutôt bien géré la crise sanitaire grâce à des mesures de fermeture des frontières et de confinement précoces et défend la politique de cohésion. Enfin, comme les pays du nord, elle est attachée au lien entre le plan de relance et le semestre européen pour renforcer la résilience des économies. Son budget était excédentaire depuis 2017 et sa croissance autour de 3 % depuis 2016.

Pour les Pays-Bas, la solidarité va de pair avec la responsabilité. Un lien fort doit être établi entre les réformes découlant des recommandations spécifiques par pays faites dans le cadre du semestre européen et le bénéfice du fonds de relance : le soutien européen doit être accompagné par des politiques nationales saines. L'amélioration de la compétitivité et de la productivité doit permettre à tous les États membres de ressortir de la crise plus forts. Les jeunes générations sont déjà les premières victimes du confinement, nous n'avons pas le droit de leur léguer une dette insoutenable.

Sur le principe, la démarche doit pouvoir recueillir un large accord. Giuseppe Conte a par exemple déclaré : « *Ce ne sera pas un trésor à l'usage des gouvernements de passage mais de l'argent pour moderniser le pays et corriger tout ce qui ne va pas depuis trop longtemps.* »

L'Italie a le souci de préparer son plan national le plus rapidement possible afin de rassurer ses partenaires sur sa volonté de réforme, et de le faire partager à l'ensemble de la société. Le gouvernement a organisé des états généraux de l'économie qui ont permis, pendant une semaine, de soumettre les propositions élaborées par un comité d'expert désigné dès le 10 avril à des représentants de l'ensemble de la société italienne : syndicats, élus locaux, secteurs du commerce, de l'artisanat, des coopératives, du tourisme, de la culture, de l'agriculture, de la pêche, des professions libérales, organisations non gouvernementales, Confindustria, grandes entreprises publiques et grandes entreprises privées.

Toute la difficulté pour trouver un accord consistera à trouver le bon équilibre pour que le fonds de relance incite aux réformes et que son usage soit contrôlé sans qu'un pays ait le sentiment d'être mis sous tutelle.

Concrètement, la proposition de la Commission sur la facilité pour la reprise et la résilience prévoit que, pour bénéficier d'un soutien, les États présentent un plan pour la reprise et la résilience comprenant un train de mesures cohérent de réformes et de projets d'investissements publics destinés à remédier efficacement aux difficultés recensées dans les recommandations par pays adressées à l'État membre concerné. Ce plan doit exposer les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles ainsi qu'un calendrier indicatif relatif à la mise en œuvre des réformes et des investissements sur des périodes maximales, respectivement, de quatre ans et de sept ans. Il doit concorder avec les programmes nationaux de réforme, les plans nationaux en matière d'énergie et de climat, les plans pour une transition juste et remédier aux difficultés auxquelles les États membres sont confrontés en ce qui concerne leurs transitions écologique et numérique.

Les contributions de l'UE seraient versées par tranches une fois que l'État membre a atteint de manière satisfaisante les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles qu'il a lui-même fixées en accord avec la Commission. Le paiement pourrait être suspendu, voire annulé, si ces valeurs ne sont pas atteintes.

Cette démarche avec des cibles intermédiaires et un versement des aides par tranches en fonction de l'atteinte des objectifs inquiète l'Italie, mais est indispensable pour les Pays-Bas. Il faudra trouver un juste équilibre pour qu'il y ait un dialogue permettant de progresser sur la voie des réformes, mais éviter l'interruption brutale des investissements, ce qui reviendrait à dépenser à fonds perdus. Le suivi par la Commission devrait être attentif sans être intrusif et la suspension des versements réservée aux cas de manquements manifestes aux engagements pris. La proposition de la Commission laisse beaucoup de marges d'interprétation sur les réformes attendues et la fixation des cibles ; cela sera un point important des négociations.

L'élaboration de ces plans pour la reprise et la résilience, ainsi que le déblocage des fonds, donneront lieu à un dialogue fourni entre la Commission et les États membres concernés. Il faut souligner que l'ensemble des États membres sera impliqué dans ces décisions. Les compétences d'exécution de la Commission en ce qui concerne l'adoption des plans pour la reprise et la résilience, le versement du soutien financier lorsque les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles sont atteintes ou sa suspension, s'exerceront conformément à la procédure d'examen prévue par le règlement « comitologie ». Les propositions d'acte d'exécution de la Commission seront soumises à un comité composé des représentants des 27 États membres. Si une majorité qualifiée (55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union) vote en faveur de l'acte, la Commission doit l'adopter ; si une majorité qualifiée vote contre, la Commission ne peut pas l'adopter ; enfin, s'il n'y a pas de majorité qualifiée, la Commission peut l'adopter ou présenter une version modifiée.

Les Pays-Bas, favorables d'une manière générale à une gouvernance spécifique à l'instrument de relance, souhaiteraient que ces décisions soient prises à l'unanimité. S'il est légitime qu'il y ait un suivi et un débat sur la mise en œuvre de chaque plan de relance, il ne serait toutefois pas souhaitable que chaque pays ait un droit de veto sur les plans des autres ou soit en mesure de les interrompre à chaque tranche de versement de l'aide.

6. Des modalités de remboursement qui restent à préciser

Les propositions de la Commission apportent peu de précisions sur les modalités de remboursement des emprunts souscrits par l'Union. Ceux qui auront été reversés aux États sous forme de prêts seront remboursés par lesdits États. Ceux qui auront été versés sous forme de dépenses du budget européen seront remboursés entre 2028 et 2058, mais les pistes de nouvelles ressources propres sont peu détaillées et les conséquences des remboursements sur l'évolution des contributions nationales ou sur les autres dépenses du budget européen ne sont pas précisées.

L'Allemagne et plusieurs autres pays souhaitent que les règles de remboursement soient précisées dès à présent et que le remboursement du capital commence avant la fin du CFP 2021-2027. Ils estiment qu'il ne serait pas correct

de renvoyer cette responsabilité à la négociation du CFP suivant. La Hongrie va plus loin, estimant qu'il serait inapproprié que le remboursement de l'emprunt impose une charge aux CFP ultérieurs. Si elle souligne la nécessité d'étaler les coûts de la crise sur une période longue, l'Italie se montre ouverte à une trajectoire plus rapide que celle qui a été proposée par la Commission.

CONCLUSION

À l'issue de leurs auditions, les rapporteuses sont convaincues de la volonté de chaque pays d'aboutir à un accord qui bénéficierait à tous les européens et permettrait à chaque gouvernement de le présenter à sa population en montrant que ses intérêts ont été pris en compte. L'Union a été fortement critiquée au début de la crise, il faut souligner qu'elle a pris depuis des initiatives fortes et rapides, dont ce plan de relance constituerait l'aboutissement.

ANNEXE

LISTE DES ENTRETIENS CONDUITS PAR LES RAPPORTEURES

S.E. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne, accompagné de M. Christian Dalhaus, premier conseiller, chef du service des affaires financières et fiscales, et de Mme Isabel Sarasin, conseillère Europe

S.E. M. José Manuel Albares Bueno, ambassadeur d'Espagne

S.E. M. Teemu Tanner, ambassadeur de Finlande

S.E. Mme Aglaia Balta, ambassadrice de Grèce

S.E. M. Jorge Torres-Pereira, ambassadeur du Portugal

S.E. M. Pieter de Gooijer, ambassadeur des Pays-Bas

S.E. M. Michael Linhart, ambassadeur d'Autriche

M. Pietro Perco Vacanti, premier conseiller de l'ambassade d'Italie, chargé des affaires économiques et commerciales, et M. Gennaro Fusco, attaché financier, représentant de la Banque d'Italie

M. Davor Dujčić, chargé d'affaires a.i., ambassade de Croatie

M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques

M. Clément Beaune, Conseiller spécial Europe du Président de la République

Les ambassades de Hongrie et de Pologne ont répondu aux questions des rapporteures par écrit.