

ANALYSE DU PLAN FRANCO-ALLEMAND POUR UNE RELANCE EUROPEENNE

La proposition de plan de relance présentée par A. Merkel et E. Macron peut être perçue comme une contribution décisive des deux partenaires majeurs de l'UE comme au temps où fonctionnait à plein régime le moteur franco-allemand qui produisait avant chaque Conseil européen important une proposition commune. Les positions françaises et allemandes étant souvent distantes, le fait que les deux Etats s'accordent prépare le terrain pour un accord plus large des autres Etats.

La donne a peut être légèrement changé par rapport aux périodes antérieures du fait de l'accroissement des divergences au sein de l'UE. Prévaut toujours le fait que sans position commune franco-allemande, aucun accord n'est possible. Cependant, un accord franco-allemand ne vaut plus accord général des autres Etats membres. Les Etats du Nord n'hésitent plus à prendre des positions plus maximalistes même que leur voisin allemand et les Etats de l'est de l'Europe n'hésitent plus à faire obstruction à certaines politiques européennes ou règles fondamentales de l'UE.

L'affectio societatis des Etats de l'UE, leur capacité à se rassembler, apparaît bien faible aujourd'hui au regard de l'histoire passée de la construction européenne. Les compromis sont donc par définition plus difficiles à obtenir. L'accord franco-allemand ne revêt que plus d'importance face à ces conditions dégradées de dialogue.

Le **fonds de relance** sera doté de **500 milliards d'euros de dépenses budgétaires de l'UE**. Il sera limité en volume et dans le temps. Les dépenses se feront sur la base des programmes budgétaires inscrits dans le Cadre Financier Pluriannuel 2021-2027 (CFP) de l'UE et respecteront les priorités européennes. Le plan de relance accroîtra notamment les investissements dans les transitions numérique et écologique. Ce plan se base sur une capacité d'endettement : la Commission européenne sera autorisée à se financer sur les marchés. C'est donc une forme de dette commune qui est créée.

Si le mécanisme ne s'apparente pas à une mutualisation des dettes classique, il instaure - ce qui constitue une véritable novation- une « Union de transferts » permettant une péréquation financière provisoire entre régions et Etats de l'UE. Les Etats ne rembourseront pas au prorata de ce qu'ils ont reçu mais suivant une clé de répartition neutre déterminée par négociation. C'est ce concept d' « Union de transferts » qui a suscité tant d'oppositions et de débats Outre-Rhin qui vient de faire l'objet d'un accord entre la France et l'Allemagne.

D'une certaine manière, les limitations et réserves récemment formulées par la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe quant au financement monétaire de la dette a poussé la Chancelière allemande à franchir le pas du financement budgétaire via l'endettement et à assumer une forme de solidarité financière accrue entre Etats de l'UE.

- **Le calendrier :**

Si le montant des 500 milliards d'euros ne commencera à être déboursé qu'à partir de 2021 coïncidant avec le début du CFP 2021-2027, les dépenses pourraient être concentrées sur les premières années du CFP.

- **Les critères de répartition des fonds :**

Ils seront calibrés en fonction de plusieurs objectifs à définir mais concerneraient particulièrement les secteurs et les régions les plus impactées par la crise du coronavirus. La définition de ces critères sera vraisemblablement inscrite dans les programmes du CFP 2021-2027 et se rattacheront directement à eux.

- **Le mode de remboursement :**

Il dépendra pour partie de contributions des Etats membres avec une clé de répartition à définir dans le cadre des négociations sur le CFP et pour partie de nouvelles ressources propres et taxes européennes si un accord était trouvé dans l'intervalle. Il pourrait s'agir de la taxe sur les transactions financières (TTF), la taxe numérique sur les GAFA, la taxe carbone aux frontières de l'UE ou encore une assiette commune de l'impôt sur les sociétés avec un taux minimal.

Si les ressources propres ne semblent pas à première vue à même de constituer un montant suffisant en vue du remboursement de la dette créée, ce sera vraisemblablement aux budgets nationaux d'assumer la majeure partie du financement. Le remboursement se fera sur une durée longue supérieure qui dépassera celle du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

- **La base juridique pour permettre un endettement des institutions européennes :**

En temps normal, l'UE ne possède pas de capacité d'endettement et le budget européen est structurellement par définition toujours à l'équilibre (article 310 du TFUE). Si la limite des dépenses pourrait être fixée par la Commission européenne à 1,11 % du PIB de l'UE, la limite des recettes et ressources propres pourrait être augmentée et fixée à 2% du PIB de l'UE, ouvrant la voie de facto à une capacité d'endettement.

Le choix de la base juridique d'un tel instrument de relance doit être choisi avec précaution tant il est à prévoir que ce dispositif puisse faire l'objet de recours devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) ou devant les Cours constitutionnelles nationales. La base juridique pour permettre un endettement pourrait être l'article 122 TFUE qui prévoit qu'en cas de circonstances exceptionnelles des soutiens financiers sont possible. L'article 122 §2 du TFUE stipule ainsi : « 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 véhicule législatif portant création du plan de relance :**

Le véhicule législatif portant création de ce plan de relance sera la décision sur les ressources propres de l'UE qui fait partie intégrante du paquet législatif de chaque CFP et qui a la particularité de devoir être ratifié par l'ensemble des États selon leurs procédures constitutionnelles respectives. Le plan de relance devra donc pour entrer en vigueur obtenir l'accord de l'ensemble des Parlements nationaux des États de l'UE, ce qui constitue une hypothèque sérieuse à son entrée en vigueur.

Cette hypothèque peut accroître la marge de négociation d'États récalcitrants comme les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark ou la Suède. Reste à savoir également quelle sera la position des États de l'est de l'Europe, dont la position n'est pas connue pour le moment. Ils peuvent craindre que le plan de relance ne mette en danger les crédits de la PAC ou des fonds structurels auxquels ils sont très attachés. Un autre acteur déterminant dans ces négociations sera la commission européenne qui doit annoncer ses propositions de plan de relance pour laquelle elle a été mandatée par les chefs d'États le 27 mai prochain. Se pose la question de savoir dans quelle mesure elle reprendra à son compte dans leur intégralité les propositions franco-allemandes.

La proposition franco-allemande est donc une prémices aux négociations, pas encore leur aboutissement.