



750 Mds d'euros pour *Next Generation EU* ! Qu'est-ce qui a fait plier les réticents ?

par
Alexander Fink



Alexander Fink est docteur en économie. Il enseigne à l'Institut de Politique Économique à l'Université de Leipzig (<https://www.wifa.uni-leipzig.de/iwp>) et est Senior Fellow pour l'Institut de Recherches Économiques et Fiscales (<https://de.irefeurope.org/>). Ses recherches s'inscrivent dans le domaine de l'économie politique. Son site : <https://alexander-fink.com/>



En réaction à la pandémie COVID-19, les membres du Conseil européen se sont mis d'accord, à l'issue d'une réunion spéciale qui s'est déroulée en juillet 2020, sur un ensemble de mesures qui constitue la réponse de l'Union européenne à cette crise ; ensemble de mesures auquel a été donné le nom de « *Next Generation EU* ». Ces mesures prévoient que la Commission soit autorisée à emprunter jusqu'à 750 milliards d'euros aux prix de 2018 au nom de l'Union européenne. Les fonds doivent être distribués via divers programmes aux États membres. Au cœur de ce programme, la *Facilité pour la relance et la résilience* est conçue pour rendre disponibles jusqu'à 360 milliards d'euros de prêts et 312,5 milliards d'euros de subventions avant la fin 2023. Les 77,5 milliards d'euros restants doivent être distribués sous forme de subventions au nom de six autres programmes — *ReactEU*, *Horizon Europe*, *InvestEU*, *Développement rural*, *Fonds pour une transition juste* et *RescEU*. L'activité d'emprunt net associée à *Next Generation EU* doit s'arrêter avant la fin 2026.

Next Generation EU étant un règlement du Conseil légalement fondé sur l'article 122 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen n'est pas impliqué dans la procédure législative qui donne naissance à ce plan de relance. Pour entrer en vigueur, conjointement avec le cadre financier pluriannuel de 1074 mds d'euros pour les années 2021 à 2027 que le Parlement européen a approuvé en Décembre 2020, une décision relative aux Ressources Propres doit être ratifiée par les 27 états membres. Pour l'emprunt envisagé par la Commission, le plafond des ressources propres doit en effet être relevé. Le Conseil européen a décidé d'une augmentation « temporaire » — jusqu'en 2058 — d'un montant de 0,6% du revenu national brut (RNB) des ressources de l'Union européenne ; augmentation qui vient s'ajouter à la proposition de la Commission de hausser les ressources « ordinaires » de 1,2% à 1,4 % du revenu national brut.



Next Generation EU devrait être opérationnel au début de l'année 2021.

Dans un passé récent, un groupe de cinq pays parfois qualifiés de frugaux — Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède — s'était opposé à l'émission par l'UE d'une importante dette conjointe qui aurait été administrée par l'UE. La question que je voudrais aborder ici est de savoir pourquoi ces cinq pays jusque-là hésitants n'ont-ils pas opposé un veto à *Next Generation EU* ? La réponse, ainsi que nous allons le voir, réside en ce que ces décideurs ont voulu saisir une opportunité d'envoyer un signal fort sur la capacité d'action de l'UE et la solidarité de ses États membres, force qui se matérialise à travers la taille des instruments mis en place, le recours aux subventions et le financement par emprunt, tout en jugeant par ailleurs que les changements réels mis en œuvre sont moins profonds qu'il n'y paraît, du moins pour le moment.

Le contexte : la composition budgétaire de l'UE

Le budget de l'Union européenne a été financé principalement par les contributions des pays membres. Récemment, environ 70% du budget de l'UE ont été fournis par les pays membres via des ressources propres basées sur le RNB, qui équilibrent le budget en étant calculées sur la base de l'écart entre les dépenses et les recettes provenant d'autres sources. Parmi les autres sources on trouve une partie des recettes de TVA perçues par les États membres et reversées à l'UE, qui représentaient dernièrement un peu plus de 10%, des droits de douane qui représentaient également environ 10% et plusieurs autres sources mineures telles que les contributions à certains programmes de pays non-membres ou encore les amendes imposées aux pays membres comme aux entreprises. Le pouvoir de taxation de l'Union



européenne se limite à la capacité du Conseil de fixer les taux des droits de douane sur proposition de la Commission.

Le financement du budget de l'Union européenne a donc jusque-là été similaire à la structure de partage inversé des revenus proposée par Buchanan et Lee (1994). Ces auteurs étaient en effet en faveur d'un système dans lequel le pouvoir de taxation reste uniquement dans les mains des États membres qui partagent une part fixe de leurs recettes fiscales avec l'Union européenne. Bien que la structure de financement telle qu'elle a pu évoluer au sein de l'Union européenne au cours des dernières décennies s'en éloigne quelque peu, les similitudes sont bien là. À l'exception des droits de douane, le pouvoir de taxer reste aux pays membres qui partagent leurs propres recettes fiscales avec l'Union européenne.

Ainsi, les pays membres doivent ratifier les Décisions du Conseil relatives aux Ressources Propres qui définissent les recettes provenant des ressources propres devant entrer dans le budget de l'Union sur la durée d'un cadre financier pluriannuel.

En plus de ne pas disposer d'un pouvoir d'imposition substantiel, les organes centraux de l'Union européenne n'ont pas été dotés d'un pouvoir d'emprunt substantiel. L'article 310 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que : « Les recettes et les dépenses inscrites au budget sont équilibrées ». Par conséquent, la dette n'a pas sa place dans le cadre financier pluriannuel.

L'Union européenne elle-même n'emprunte que pour financer à son tour les prêts accordés aux pays. L'Union le fait actuellement dans le cadre de plusieurs programmes : l'assistance à la balance des paiements, l'assistance macro-financière aux pays partenaires hors de l'Union européenne, le Mécanisme Européen de Stabilité Financière et, plus récemment, l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation



d'urgence (SURE). Pour financer ces activités, des obligations sont émises par la Commission européenne au nom de l'Union européenne. Il résulte de ces activités que l'Union européenne a actuellement environ 50 milliards d'euros d'encours de dette. En outre, la Commission européenne peut émettre des titres de créance au nom d'Euratom. Environ 4 milliards d'euros sont actuellement en cours.

Les activités d'emprunt de la Banque Européenne d'Investissement sont nettement plus importantes. L'organisation qui détient 62% du Fonds Européen d'Investissement doté de 45 milliards d'euros avait elle-même environ 450 milliards d'euros d'encours de dette à la fin de l'année 2019 (European Investment Bank 2020). La Banque européenne d'investissement n'est pas une institution de l'Union européenne, mais elle appartient aux pays membres et, conformément à l'article 309 du Traité sur la fonction de l'Union européenne, a pour mission de promouvoir les objectifs politiques de l'Union.

Une rupture radicale avec le passé ?

C'est dans ce contexte que le Conseil européen a décidé de lancer *Next Generation EU*. Si ce nouvel instrument constitue une rupture considérable avec les pratiques de financement traditionnelles de l'Union européenne, il contient également des éléments de continuité.

En ce qui concerne le pouvoir d'emprunter, ce qui est nouveau, c'est le montant de la dette que la Commission est autorisée à émettre au nom de l'Union européenne jusqu'en 2026. Si l'enveloppe prévue de 750 milliards d'euros est pleinement utilisée, le niveau de l'encours de la dette de l'UE grâce à *Next Generation EU* sera plus de 10 fois supérieur à l'encours de la dette



actuelle de l'UE, et dépassera le volume des emprunts de la Banque européenne d'investissement.

La façon dont les fonds empruntés sont utilisés est également une rupture avec le passé. Alors que les emprunts de la Commission au nom de l'Union européenne et d'Euratom ainsi que les emprunts de la Banque européenne d'investissement ont été utilisés uniquement pour financer des prêts, *Next Generation EU* contient des subventions. Jusqu'à présent, les emprunts de la Commission ou de la Banque européenne d'investissement n'ont conduit qu'à des transferts implicites. Les pays dont la cote de crédit est relativement mauvaise ont ainsi bénéficié de prêts à des taux inférieurs aux taux d'intérêt qu'ils auraient payés si les fonds n'avaient pas été acheminés par des organisations soutenues par tous les pays membres de l'Union européenne.

Next Generation EU prévoit des transferts bruts pour un montant de 390 milliards d'euros aux prix de 2018, dont 312,5 milliards seront répartis dans le cadre du programme *Facilité pour la reprise et la résilience*. 70% des subventions doivent être distribuées en 2021 et 2022. Les subventions augmentent avec la taille de la population, la faiblesse du PIB par habitant et le taux de chômage moyen de 2015 à 2019. Les 30% restants doivent être engagés en 2023 et, dans les critères d'allocation, le taux de chômage de 2015 à 2019 sera remplacé, avec un poids identique, par la perte de PIB réel subie en 2020 et la perte cumulée de PIB réel pour les années 2020 et 2021 (Darvas 2020a). Ainsi, la répartition finale des subventions par pays ne peut à ce jour que faire l'objet d'estimation. Selon l'une d'entre elles, l'Italie recevrait près de 83 milliards d'euros et l'Espagne environ 76 milliards d'euros -- deux grands pays durement touchés par la pandémie (Darvas 2020b). Cependant, les subventions nettes estimées sont affectées par les parts respectives de financement de la dette émise, qui à son tour est basée sur les contributions attendues au



budget de l'UE (Commission européenne 2019). Selon ma propre estimation, les subventions nettes s'élèveraient à quelques 37 milliards d'euros pour l'Italie et 40 milliards d'euros pour l'Espagne. L'Allemagne peut s'attendre à transférer en net environ 70 milliards d'euros.

Également en rupture avec le passé, il y a l'augmentation « temporaire » du plafond des ressources propres de 0,6% du RNB de l'UE jusqu'en 2058. Jusqu'à ce jour, les prêts accordés par la Commission au nom de l'UE n'ont pas conduit à des modifications du plafond des ressources propres, encore moins à un tel saut du plafond. Depuis 1988, ce plafond oscille autour de 1,25% (European Parliament, Directorate General for Internal Affairs 2019).

En revanche, un élément de continuité est que le financement par emprunt de l'instrument *Next Generation EU* étant « hors-budget », il laisse intacte l'exigence d'équilibre budgétaire pour le budget de l'Union européenne. Par l'adoption de *Next Generation EU*, le Conseil européen accroît temporairement le pouvoir d'emprunt de l'UE pour des activités hors budget, mais il ne met pas en place un programme qui puisse être utilisé pour émettre de la dette au-delà de l'enveloppe fixe de 750 milliards d'euros qui est réservée à *Next Generation EU*.

Un autre élément de continuité est que *Next Generation EU* ne déplace pas les limites du pouvoir de l'UE en matière de taxation. L'expansion temporaire du pouvoir d'emprunter de l'UE ne s'accompagne pas d'une expansion du pouvoir de taxation de l'Union. Les fonds destinés au remboursement de la dette contractée au titre des éléments de subvention de *Next Generation EU* – d'un montant qui ne saurait dépasser les 390 milliards d'euros -- doivent être collectés sous la forme de ressources propres directement auprès des pays membres, tout comme ils le sont pour le budget ordinaire de l'UE.



Pourquoi le ralliement des cinq hésitants ? C'est le signal, stupide !

Bien que *Next Generation EU* contienne des éléments conformes aux pratiques établies de l'UE, indubitablement le programme change considérablement la nature de l'UE. Ces changements imputables à *Next Generation EU* pèsent cependant plus lourd en termes nominaux qu'en termes réels. Cela explique, selon moi, que des pays qui s'opposaient traditionnellement à l'émission de dette par l'UE, aient accepté d'autoriser la Commission à emprunter des fonds au nom de l'UE à une échelle nettement plus grande que tout ce que l'on avait pu voir dans les décennies précédentes.

En mars 2020, la Banque centrale européenne a augmenté le volume de son programme d'achat d'actifs existant de 120 milliards d'euros et a lancé son *Programme d'achat d'urgence en cas de pandémie* (en anglais PEPP pour *Pandemic Emergency Purchase Programme*) en réponse à Covid-19. Initialement, ce Programme portait sur 750 milliards d'euros, qui ont été rapidement portés à 1.350 milliards d'euros en juin 2020. En avril, mai et juin 2020, la Banque centrale européenne a acheté des actifs à hauteur de plus de 100 milliards d'euros chaque mois via le PEPP. Au cours de ces mois, les achats d'actifs de la Banque centrale européenne ont fait le plus gros du travail pour stabiliser le système financier et maintenir les coûts d'emprunt pour les gouvernements à un niveau bas. Dans cette situation, les représentants de l'UE ainsi que les représentants des États membres étaient à la recherche, non seulement d'une réponse budgétaire commune à la crise sanitaire et économique induite par le COVID-19, mais aussi d'un moyen de signaler à tous que l'Union européenne est capable d'agir au-delà de ce que peut faire la BCE et que les pays membres de l'Union européenne restent solidaires dans les moments difficiles.



Il suffit pour s'en convaincre de prêter attention aux termes utilisés par la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, dans sa déclaration liminaire à la conférence de presse tenue à l'issue de la réunion extraordinaire du conseil européen de juillet 2020 ; conseil au cours duquel les grandes lignes d'un accord avaient été trouvées tant sur le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 que sur *Next Generation EU*. Très tôt, von der Leyen (2020) souligne : « Cet accord est un signal que l'Europe est capable d'agir. » Elle souligne ensuite clairement, qu'au-delà de l'action elle-même, l'accord avait pour but de prouver la capacité de l'UE à agir. Elle déclare :

« Cette réponse s'appuie sur le budget de l'UE et allie solidarité et responsabilité. "Solidarité", car les 27 États membres soutiennent conjointement *Next Generation EU*. Et "responsabilité", car *Next Generation EU* ouvre non seulement la voie à la sortie de cette crise ; il peut également jeter les bases d'une Europe moderne et plus durable. »

Cette déclaration contient le message clair que, non seulement l'UE est en mesure d'agir, mais que tous les États membres soutiennent cette action, dans la solidarité.

Suite à la réunion extraordinaire du Conseil européen de juillet 2020, la chancelière Merkel et le président Macron ont tenu une conférence de presse conjointe – dont l'un des buts était de signaler l'étroite coopération entre l'Allemagne et la France –, conférence au cours de laquelle la chancelière a usé d'un ton très similaire à celui adopté plus tôt par von der Leyen. Après avoir discuté des détails de l'accord, Merkel a clôturé sa déclaration d'ouverture en affirmant :

« C'est, je pense, un signal important, destiné aux européens et au-delà, que cette structure très spéciale, cette entité très particulière, l'Union européenne, composée de 27 États membres et avec des antécédents assurément très différents, peut agir conjointement et



a fait la preuve de sa capacité à agir. C'est un bon signal. » (Die Bundesregierung 2020)

Ici, Merkel insiste également sur la fonction de signalisation qui va au-delà des effets attendus des subventions et des prêts accordés aux États membres et qui ont été rendus possibles par l'emprunt conjoint pouvant atteindre 750 milliards d'euros.

Si l'on a en mémoire les tensions survenues lors de la crise de la dette européenne du début des années 2010, *Next Generation EU*, en raison de sa taille, de son élément de subventions et de son financement par l'emprunt, a envoyé un signal fort d'une capacité à coopérer au niveau de l'UE. Pour autant, les pays qui sont des contributeurs nets engagent des montants relativement faibles – dans le cas de l'Allemagne, les transferts nets s'élèvent à environ 2% du PIB actuel, qui sont en réalité effectués de manière fragmentée sur la durée des obligations émises jusqu'en 2058. Cette combinaison peut aider à comprendre pourquoi des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, qui s'opposaient auparavant à l'octroi de subventions aux pays membres ainsi qu'à l'émission d'une dette conjointe par l'UE, ont accepté le paquet de 750 milliards d'euros. En outre, le fait que le dernier cycle de négociations ait abouti à un accord qui a ramené le total des subventions de 500 à 390 milliards d'euros par rapport à la proposition initiale de la Commission, a probablement contribué à vendre le résultat à leurs électeurs respectifs une fois rentré à la maison.

Allons-nous vers plus de dettes mutualisées à l'avenir ?

Bien que les représentants gouvernementaux des pays traditionnellement opposés aux subventions et à la dette commune de l'UE soient d'avis aujourd'hui que les avantages de *Next Generation EU* sont supérieurs à ses coûts, il n'est pas



impossible que dans un proche futur ils en viennent à regretter cet accord.

Next Generation EU peut servir de précédent à d'autres initiatives de l'UE visant à la fois à contracter une dette conjointe et à subventionner certains pays membres. Il est possible que les promoteurs de telles mesures aient désormais plus de facilité à plaider leur cause puisqu'ils pourront s'appuyer sur *Next Generation EU* comme un exemple concret de ce qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Quant à ceux qui souhaitent que les organes de l'UE soient efficaces en interne et en externe en tant que représentants des pays membres pour les affaires étrangères, mais qui perçoivent les instruments de dette conjointe et l'octroi de subventions au niveau de l'UE comme préjudiciables à ces objectifs, ; ceux-ci pourraient donc rétrospectivement voir en *Next Generation EU* comme un fardeau plus qu'autre chose.

S'il est vrai que *Next Generation EU* peut signaler la capacité de l'UE à agir, l'augmentation « temporaire » du plafond des ressources propres de l'UE de 0,6% du RNB jusqu'en 2058 peut également présager un endettement accru de l'UE dans le futur. Même dans l'hypothèse où le RNB de l'UE stagnerait après 2019, la capacité de remboursement sur les années 2028 à 2058 qui résulte d'une augmentation des ressources propres de 0,6% du RNB dépasse les 390 milliards d'euros qui doivent être remboursés par l'UE par un facteur d'environ 7 (Heinemann 2020)¹. Cela donne à l'UE une capacité de remboursement excédentaire considérable qui peut potentiellement servir de base à une dette supplémentaire de l'UE et rendre plus difficile, quoique pas impossible, pour ces pays qui hésitent à autoriser un endettement

¹ Les 360 milliards d'euros restants doivent être remboursés par les pays membres qui ont bénéficié des prêts.



mutualise au niveau de l'UE, de bloquer des émissions futures de dette au niveau du Conseil Européen.

En acceptant le programme *Next Generation EU*, les pays membres ont mis en œuvre un changement considérable dans la composition budgétaire de l'UE. Parce que cette initiative offre une opportunité d'envoyer un message jugé important, son apport « nominal » dépasse les apports sur lesquels les États membres se sont effectivement entendus, du moins pour le moment. Cela a rendu l'accord attractif pour les pays qui hésitaient à approuver une structure de subvention financée par une dette conjointe. Le temps nous dira si les effets réels à long terme de *Next Generation EU* sont du goût des pays qui hésitaient à accepter ses éléments budgétaires non conventionnels.

Références

Buchanan, James M. and Dwight R. Lee. 1994. "On a fiscal constitution for the European Union". *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 5(2/3): 219-232.

Darvas, Zolt. 2020a. „Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated?" *Bruegel blog*, 23 July 2020. Available online: <https://bit.ly/2M4p0YH>

Darvas, Zolt. 2020b. "Next Generation EU payments across countries and years". *Bruegel blog*, 12 November 2020. Available online: <https://www.bruegel.org/2020/11/next-generation-eu-payments-across-countries-and-years/>, last accessed on 21 December 2020.

Die Bundesregierung. 2020. Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Macron am 21. Juli 2020 in Brüssel. Available online: <https://bit.ly/3nJGqI9>



European Commission. 2019. “EU budget for the future. Technical briefing on the EU's next long-term budget.” Available online: <https://bit.ly/3rqGvLY>

European Investment Bank. 2020. EIB Group: key statutory figures. Available online: <https://bit.ly/3mKDE47>

European Parliament, Directorate General for Internal Affairs. 2019. The history of the EU budget. Available online: <https://bit.ly/3hd6vNa>

Heinemann, Friedrich. 2020. Drei Details der europäischen Corona-Pakete belegen den Abschied von der Maastrichter Finanzverfassung. *ifo Schnelldienst* 8/2020: 25-29.

von der Leyen, Ursula G. 2020. Opening remarks by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the Special European Council meeting of 17-21 July 2020. European Commission statement 20/1388. Available online: <http://bit.ly/3nJqtBK>