

LA DIMENSION INEDITE DU CADRE FINANCIER 2021-2027 DE L'UNION EUROPEENNE(*)

Prof. Dr. Loïc LEVOYER(**)

Résumé

Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne (UE) trouve son origine dans les réformes des finances publiques de l'UE à partir de 1988. La programmation budgétaire pluriannuelle est la conséquence des limites du principe d'annualité budgétaire. Les dépenses européennes sont principalement des dépenses d'intervention. L'établissement de prévisions budgétaires dans un cadre purement annuel n'était pas approprié. Il était nécessaire de répondre à la nature particulière des dépenses de l'UE et de permettre au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen de s'accorder sur les questions budgétaires. L'article 312 du TFUE exige donc l'établissement d'un cadre financier pluriannuel (CFP).

Le CFP 2021-2027 s'inscrit dans la logique des cadres financiers précédents. Toutefois, il va plus loin. D'une part, le cadre financier est enrichi d'un nouvel instrument financier pour lutter contre la crise du Covid-19: le mécanisme de relance et de résilience (RRF). D'autre part, le recours à l'emprunt est une nouvelle extension du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Mots Clés

Union Européenne, Budget Européen, Reprise et Résilience, Covid-19 - Ressources Propres.

THE UNPRECEDENTED DIMENSION OF THE EUROPEAN UNION'S FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027

Abstract

The European Union's (EU) Multiannual Financial Framework 2021-2027 has its origins in the EU's public finance reforms from 1988 onwards. Multiannual budgetary programming is the consequence of the limits of the principle of budgetary annuality. European expenditure is mainly intervention expenditure. Drawing up budgetary forecasts within a purely annual framework was not appropriate. It was necessary to respond to the particular nature of EU expenditure and to allow the Council of the European Union and the European Parliament to agree on budgetary matters. Article 312 TFEU therefore requires the establishment of a multiannual financial framework (MFF).

The 2021-2027 MFF follows the logic of previous financial frameworks. However, it goes further. On the one hand, the financial framework is enriched with a new financial instrument to fight the Covid-19 crisis: the Recovery and Resilience Facility (RRF). On the other hand, the use of borrowing is a new extension of the 2021-2027 multiannual financial framework.

Keywords

European Union, European Budget, Recovery and Resilience, Covid-19 - Own Resources.

(*) Makalenin Dergiye Geliş Tarihi: 17.02.2023 - Makalenin Kabul Edildiği Tarih: 07.03.2023,
DOI No: 10.54704/akdhfd.1244203.

(**) Poitiers Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü / Poitiers, Fransa.
E-posta: loic.levoyer@univ-poitiers.fr,
Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-1914-0842>.



"This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)"

Extended Abstract

The European Union's (EU) Multiannual Financial Framework 2021-2027 has its origins in the EU's public finance reforms from 1988 onwards. Multiannual budgetary programming is the consequence of the limits of the principle of budgetary annuality. European expenditure is mainly intervention expenditure. Drawing up budgetary forecasts within a purely annual framework was not appropriate. It was necessary to respond to the particular nature of EU expenditure and to allow the Council of the European Union and the European Parliament to agree on budgetary matters. Article 312 TFEU therefore requires the establishment of a multiannual financial framework (MFF).

The 2021-2027 MFF follows the logic of previous financial frameworks. However, it goes further. On the one hand, the financial framework is enriched with a new financial instrument to fight the Covid-19 crisis: the Recovery and Resilience Facility (RRF). On the other hand, the use of borrowing is a new extension of the 2021-2027 multiannual financial framework.

I. The Recovery and Resilience Facility: the flagship of the 2021-2027 Multiannual Financial Framework

With the "Recovery and Resilience Facility (RRF)", the Multiannual Financial Framework 2021-2027 takes on a new dimension. The objective of the RRF is to repair the immediate economic and social damage caused by Covid-19. In order to benefit from it, Member States must develop "national recovery and resilience plans". They must establish a coherent set of reforms and investment projects to be implemented by 2026. These plans must be directly linked to the Commission's priorities and deliver concrete benefits to the economy and citizens across the EU.

With the RRF, in addition to the previous MFF programmes, the EU has the means to respond to the economic and social consequences of the Covid-19 epidemic. With the RRF, the EU can also help Member States to take direct account of European priorities.

II. Recourse to borrowing: the unprecedented extension of the 2021-2027 multiannual financial framework

In addition to the Multiannual Financial Framework (MFF) on "expenditure", the European Union's own resources decision (DRP) lays down the rules on "revenue" for the European Union budget. The 2021-2027 MFF has been extended by a new Own Resources Decision. This decision allows, for the first time, the use of borrowing. This is a major development for the European Union. This development extends the multiannual financial framework beyond its term (in 2027) because of the need to repay it until 2050. Borrowing also extends the 2021-2027 MFF in the sense that it opens the way for a financing modality that will not necessarily be temporary. With borrowing, the European Union has a new means to deepen or develop new policies. With the energy crisis linked to the war in Ukraine, recourse to borrowing may once again be necessary.

INTRODUCTION

Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne (UE) trouve son origine dans le vaste processus de réformes des finances publiques de l'UE entamé à partir de 1988. La programmation budgétaire pluriannuelle s'est imposée en raison du caractère inapproprié du respect des exigences classiques du principe de l'annualité budgétaire aux dépenses européennes dont la quasi-totalité sont des dépenses d'intervention. L'élaboration de prévisions budgétaires dans un cadre uniquement annuel risquait non seulement de ne pas répondre à la nature particulière des dépenses de l'Union européenne mais également d'offrir aux deux branches de l'autorité budgétaire (le Conseil et le Parlement) une occasion supplémentaire de s'affronter de manière répétitive. C'est pour répondre à la logique d'une gestion budgétaire pluriannuelle que l'article 312 du traité FUE a imposé la détermination d'un cadre financier pluriannuel (CFP).

Pour l'Union européenne, le recours au cadre financier pluriannuel est obligatoire. C'est une contrainte budgétaire impérative qui s'impose au Conseil comme au Parlement. Non seulement, le budget européen doit, en application de l'article 312 § 1 TFUE, le respecter mais encore toutes les catégories d'actes de l'UE. Depuis le Conseil européen d'Edimbourg des 11-12 décembre 1992 la durée du cadre financier pluriannuel est de sept ans.

Avec ce cadre financier pluriannuel les deux branches de l'autorité budgétaire sont contraintes de respecter des plafonds annuels de dépenses arrêtés d'un commun accord sur plusieurs années tout en conservant la possibilité de fixer au sein d'un budget annuel les recettes et les dépenses. Les plafonds annuels de crédits sont doubles¹. Ils concernent d'une part les crédits pour engagements et d'autre part les crédits pour paiements. Les catégories de dépenses doivent être en nombre limité afin de conserver à ces perspectives financières leur caractère de prévision et de ne pas préempter pour l'avenir les dépenses. L'objectif recherché est avant tout celui de la maîtrise des dépenses.

Les négociations pour l'adoption des cadres financiers pluriannuels sont souvent longues et difficiles compte tenu des enjeux qui y sont attachés. Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 n'a pas fait exception à la règle. Il a été arrêté après plus de deux ans de négociations qui ont été marquées deux événements majeurs: le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et la crise sanitaire de la COVID-19.

Si le cadre financier pluriannuel 2021-2027 s'inscrit dans la logique de ses prédécesseurs, l'accord trouvé au Conseil européen des 17 et 21 juillet 2020 a toutefois une portée supplémentaire par rapport aux programmations budgétaires précédentes. Compte tenu des nécessités de réponse à la crise sanitaire de la Covid-19, le CFP se transforme en un instrument de stabilisation macroéconomique en s'enrichissant d'un nouvel instrument financier de relance: la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). Cet instrument intégré dans un pacte «Next Generation EU» est un facteur d'innovation importante de la programmation budgétaire européenne car il est articulé avec une décision ressources propres 2020 qui consacre l'emprunt comme nouvelle ressource de l'UE. L'emprunt constitue ainsi un prolongement inédit du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

I. La facilité pour la reprise et la résilience: l'emblème du cadre financier pluriannuel 2021-2027

Avec l'instrument «la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)», le cadre financier pluriannuel 2021-2027 prend une dimension inédite. Cet instrument a pour objectif de réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés

¹ Art. 311 et 312 TFUE.

par la Covid-19. Pour en bénéficier, les Etats membres doivent élaborer des «plans nationaux pour la reprise et la résilience» établissant un ensemble cohérent de réformes et de projets d'investissements mis en œuvre d'ici 2026. Ces plans doivent être en lien direct avec les priorités de la Commission et apporter des bénéfices concrets à l'économie et aux citoyens dans l'ensemble de l'UE.

Avec la FRR, en complément des programmes du CFP antérieur, l'Union européenne dispose ainsi des moyens de répondre aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19 mais également de favoriser, la prise en compte directe par les Etats membres des priorités européennes.

A. Une réponse directe aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19

Aux termes d'après négociations lors du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020 les Etats membres ont réussi à adopter le cadre financier pluriannuel en trouvant un compromis à propos d'un «socle» de dépenses fixé à 1 074,3 Md€2018 en crédits d'engagement à comparer aux 960 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Cette solution s'écarte de la proposition initiale de la Commission européenne qui, en mai 2018, proposait de porter le montant du CFP à 1308 Md€courants, soit à 1,14% du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne à 27. Ce montant visait à compenser la perte de la contribution nette britannique couplée à une diminution des budgets alloués à la PAC et à la politique régionale en contrepartie de financement de nouvelles politiques jugées prioritaires (gestion des migrations, lutte contre le changement climatique, etc.). Le Parlement européen avait refusé que le financement de ces nouvelles ambitions se fasse au détriment des politiques traditionnelles de l'UE. La position des euro-députés n'aura pas été sans effet puisqu'aux 1074,3 Md€2018² s'est ajoutée une enveloppe supplémentaire de 16 Md€2018 tirés des amendes infligés par l'UE dans le but de financer une revalorisation des programmes Erasmus + (mobilité étudiante), EU4Health (santé) et Horizon Europe (recherche).

Il n'en reste pas moins qu'avec la facilité pour la reprise et la résilience le cadre financier pluriannuel 2021-2027 prend une dimension inédite afin de lutter contre les conséquences économiques et sociales de l'épidémie de la Covid-19. L'objectif de la FRR consiste à réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la Covid-19. Cet instrument réunit l'ensemble des prêts de l'instrument de relance³ ainsi que les subventions aux États membres qui ne transitent pas par les-autres programmes du-CFP⁴.

² CFP adopté par le Parlement européen par 548 voix pour, 81 contre et 66 abstentions.

³ Pour un montant total de 360 milliards d'euros.

⁴ Pour un montant total de 312,5 milliards d'euros sur les 390 milliards d'euros dédiés aux subventions et garanties.

L'accord trouvé au Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020 à propos du CPF concentre les crédits sur la FRR, dédiée à la relance, au détriment des programmes structurels classiques davantage centrés sur la convergence économique. C'est une évolution par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne. L'instrument de relance concrétise ainsi l'ambition ancienne de doter la zone euro d'un mécanisme de stabilisation macroéconomique face aux chocs économiques asymétriques. A la différence de l'«instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité» de la zone euro, l'instrument Next Generation EU conserve un caractère strictement temporaire. Il est assorti de «verrous» juridiques et politiques interdisant une évolution vers un mécanisme permanent. Le recours à l'article 122 du TFUE comme base juridique de l'emprunt limite sa pérennisation. Seule la présence d'une situation de crise exceptionnelle peut permettre d'y recourir. Le recours à la décision ressources propres pour encadrer le montant de l'emprunt, sa finalité et sa date d'extinction en constitue le second.

B. Une incitation à la prise en compte directe par les Etats membres des priorités européennes

Le champ d'application de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) inscrite dans la dynamique du CFP 2021-2027 a comme objectif de promouvoir six domaines d'action d'importance européenne. Ces domaines sont structurés en six piliers: la transition verte; la transformation numérique; la croissance intelligente, durable et inclusive, y compris la cohésion économique, l'emploi, la productivité, la compétitivité, la recherche, le développement et l'innovation, ainsi que le bon fonctionnement du marché intérieur, avec des PME solides; la cohésion sociale et territoriale; la santé et la résilience économique, sociale et institutionnelle dans le but, entre autres, d'augmenter la préparation aux crises et la capacité de réaction aux crises; les politiques pour la prochaine génération, les enfants et les jeunes, tels que l'éducation et les compétences. Le champ d'application de la FRR apparaît ainsi particulièrement large.

Au-delà l'atténuation des conséquences sociales et économiques de la crise de la Covid-19, les objectifs recherchés par la FRR sont clairs: il s'agit d'une part de promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union par l'amélioration de la résilience, de la préparation aux crises et de la capacité d'ajustement des États membres; il s'agit d'autre part d'améliorer le potentiel de croissance des Etats membres par, en particulier pour les femmes, par la contribution à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, par le soutien à la transition verte et par la participation à la réalisation des objectifs climatiques de l'Union à l'horizon 2030. Sur ce dernier point, l'objectif recherché par l'Union européenne est la neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050 en contribuant ainsi au rétablissement et à la promotion de la croissance durable, notamment par le soutien à la création d'emplois de grande qualité et à l'autonomie

stratégique de l'Union parallèlement à une économie ouverte et génératrice d'une valeur ajoutée européenne.

L'ambition portée par la FRR est donc grande. C'est la raison pour laquelle, la facilité a pour objectif spécifique d'apporter aux États membres un soutien financier en vue d'atteindre les jalons et cibles des réformes et des investissements que prévoient leurs plans pour la reprise et la résilience. Cet objectif spécifique est poursuivi en coopération étroite et transparente avec les États membres concernés.

Avec la FRR, l'Union européenne dispose des moyens faire mieux prendre par les Etats membres ses priorités. Si le soutien financier apporté aux Etats membres au titre de la facilité ne remplace pas, sauf dans des cas dûment justifiés, les dépenses budgétaires nationales récurrentes et respecte le principe d'additionnalité des financements de l'Union, le dispositif de mise en œuvre nécessite l'élaboration par les Etats membres de «plans nationaux» supervisés par l'Union européenne. Pour bénéficier des fonds de la FRR, les Etats membres doivent, en effet, élaborer des «-plans nationaux pour la reprise et la résilience-» établissant un ensemble cohérent de réformes et de projets d'investissements mis en œuvre d'ici 2026. Ces plans énoncent le programme de réforme et d'investissement de l'État membre concerné. Les plans pour la reprise et la résilience qui sont éligibles à un financement au titre de la FRR comprennent des mesures en vue de la mise en oeuvre de réformes et d'investissements publics dans le cadre d'un train de mesures complet et cohérent, qui peut également inclure des programmes publics destinés à encourager l'investissement privé. Ces plans doivent être en lien direct avec les priorités de la Commission et apporter des bénéfices concrets à l'économie et aux citoyens dans l'ensemble de l'UE. L'objectif est de garantir une reprise durable et inclusive favorisant les transitions écologique et numérique.

Ces plans doivent être dûment motivés et justifiés. Ils doivent contenir une explication sur la manière d'apporter une réponse complète et adéquatement équilibrée à la situation économique et sociale de l'État membre. Ils doivent permettre de mesurer comment les Etats contribuent à relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis des six piliers en tenant compte de leurs spécificités propres. Le renforcement du potentiel de croissance, la création d'emplois et la résilience économique, sociale et institutionnelle des Etats sollicitant la FRR doivent également être explicités. Un contrôle est aussi opéré sur l'absence de préjudice important que pourrait causer le plan national aux objectifs environnementaux au sens de l'article 17 du règlement (UE) 2020/852. De même, la justification de la manière dont les mesures prévues dans le plan pour la reprise et la résilience sont censées contribuer à la transition verte, y compris la biodiversité, ou à relever les défis qui en découlent doivent être données. La contribution du plan national à la transition numérique est un impératif.

Ces plans sont par conséquent dûment évalués par la Commission européenne. Ils comprennent un minimum de 37% des dépenses en faveur de la transition écologique et 20% en faveur de la digitalisation de la société. Sur proposition de la Commission européenne, ils sont approuvés par le Conseil à la majorité qualifiée. L'évaluation positive des demandes de paiement est subordonnée au respect satisfaisant des objectifs intermédiaires et finaux correspondants. Le suivi précis de l'utilisation des fonds est par conséquent un élément clef, exigé par l'Union européenne et surveillé par les Etats membres. La conditionnalité applicable au versement des fonds structurels est ainsi transposée pour le bénéfice des subventions du plan de relance au respect de l'exigence d'un compte-rendu fiable de l'exécution budgétaire, conformément à des objectifs précis prédéfinis. Cette exigence conduit l'Union européenne à assurer un regard supplémentaire sur la gestion publique des Etats membres.

Il convient aussi d'avoir à l'esprit que le soutien financier de la FRR est conditionné à une bonne gouvernance économique. Conformément à l'article 10 du règlement relatif à la FRR, *«la Commission présente au Conseil une proposition visant à suspendre tout ou partie des engagements ou des paiements lorsque le Conseil décide (...) qu'un Etat membre n'a pas engagé d'actions suivies d'effets pour corriger son déficit excessif, à moins qu'il n'ait constaté l'existence d'une grave récession économique dans l'ensemble de l'Union au sens de l'article 3, paragraphe 5, et de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil»*.

L'incitation à la prise en compte directe des priorités européennes par les Etats membres apparaît ainsi renforcée par la création de la facilité pour la reprise et la résilience dans le cadre de la programmation budgétaire pluriannuelle 2021-2027. C'est pour la commission européenne une possibilité indirecte d'accroître la surveillance budgétaire de l'ensemble des Etats membres, qu'ils soient membres ou non de la zone euro.

II. Le recours à l'emprunt: le prolongement inédit du cadre financier pluriannuel 2021-2027

En complément du cadre financier pluriannuel (CFP) consacré aux «dépenses», la décision ressources propres de l'Union européenne (DRP) établit les règles relatives au volet «recettes» du budget de l'Union européenne. Le CFP 2021-2027 a été prolongé par une décision ressources propres inédites dans le sens où elle a autorisé, pour la première fois, le recours à l'emprunt pour le financement de l'économie. C'est un changement significatif car jusque-là l'emprunt n'était mobilisé uniquement pour financer des mesures essentiellement d'assistance ponctuelle aux États⁵ à l'instar du soutien aux balances des paiements

⁵ Voir A. Potteau, «Le budget de l'UE à la croisée des chemins. Une crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice», *RTD Eur.*, 2020/3, pp. 567-592.

du règlement (CE) n° 332/2002, du mécanisme européen de stabilisation financière ou encore de l'assistance macro-financière aux pays tiers⁶. Avec la décision ressources propres 2020, l'emprunt devient un instrument de politique économique en finançant l'économie à long terme mobilisant un volume financier inédit (750 milliards d'euros empruntés entre 2021 et 2026). C'est une évolution considérable pour l'Union européenne qui prolonge le CFP en raison de la nécessité de son remboursement au-delà du terme du cadre financier (en 2027) mais également en ce qu'il entrouvre la voie à une modalité de financement qui ne sera pas forcément temporaire. Avec l'emprunt, que la crise énergétique liée à la guerre en Ukraine va peut-être nécessiter d'étendre, l'Union européenne dispose d'un nouveau moyen propice à approfondir ou à développer de nouvelles politiques.

A. L'emprunt: une autorisation complémentaire du cadre financier pluriannuel 2021-2027

Reprenant pour partie la décision de 2014⁷, la nouvelle décision ressources propres de l'UE, du 14 décembre 2020, ne restructure pas l'ensemble du système des ressources propres mais apporte une innovation majeure: le recours à l'emprunt dans une perspective de soutien à l'économie. L'article 5 de la décision habilite en effet la Commission européenne à emprunter au nom de l'UE des fonds sur les marchés de capitaux à hauteur de 750 milliards d'euros d'ici à 2026, dont 360 milliards d'euros pour fournir des prêts et 390 milliards d'euros pour des subventions⁸. Ce recours à l'emprunt reste strictement encadré.

L'article 5 de la DRP précise l'objet et la temporalité de l'emprunt de 750 milliards d'euros. Cet emprunt doit être uniquement réalisé pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. L'article 4 de la DRP interdit également à l'UE d'utiliser les fonds levés «*pour le financement de dépenses opérationnelles*». Le remboursement du capital et des intérêts est à la charge du budget de l'Union européenne. Le remboursement du capital, à hauteur d'un maximum de 7,5% par an (soit 29,3 Md€2018), ne débutera qu'à partir de 2028 et s'achèvera au plus tard en 2058. La limitation annuelle du montant remboursable de capital vise à préserver les Etats membres au titre des sommes appelables sur la base d'un amortissement linéaire des emprunts contractés.

L'emprunt est utilisé par l'Union européenne dans une logique de stabilisation macroéconomique. L'autorisation exceptionnelle d'emprunt est assortie d'un relèvement temporaire -jusqu'au 31 décembre 2058- de 0,6% du revenu national

⁶ Rapport sur les activités d'emprunt et de prêt de l'Union européenne en 2016, 23 novembre 2017, COM(2017)682, pp. 3-8.

⁷ Décision 2014/335/UE, op. cit.

⁸ L'emprunt s'effectue aux prix de 2018. Les montants sont ajustés sur la base d'une inflation de 2% par an. Aucun nouvel emprunt net ne doit intervenir après 2026.

brut (RNB) des plafonds de crédits d'engagement et de paiement pour garantir que l'Union puisse faire face à ses obligations en toutes circonstances. Cette augmentation spécifique des plafonds s'ajoute à celle, permanente, de 0,2% du RNB pour tenir compte de sa contraction en raison du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la crise économique liée à la COVID-19. Si les crédits autorisés, inscrits au budget, ne sont pas suffisants pour satisfaire aux obligations résultantes du recours à l'emprunt ou si un Etat membre n'honore pas ses engagements, l'article 9 autorise alors, en dernier ressort, la Commission à les faire contribuer. Un montant maximum correspondant à leur part du plafond des ressources propres temporairement relevé (soit 0,6% du RNB) peut ainsi être appelé.

B. L'emprunt: une innovation au-delà du cadre financier pluriannuel 2021-2027?

La décision du recours à l'emprunt dans le but de soutenir l'économie des Etats membres de l'Union européenne constitue une innovation qui emportera des conséquences au-delà de la temporalité du cadre financier pluriannuel 2021-2027 dès lors qu'il est prévu que le remboursement du capital s'achèvera au plus tard en 2058.

Mais au-delà de ces conséquences pour l'avenir, propre à la logique même de l'emprunt, le recours à l'emprunt pose la question des modalités de son remboursement, avec la question sous-jacente, de la création de nouvelles ressources propres, ainsi que celle éventuelle de sa généralisation pour faire face aux nouvelles crises à venir, notamment énergétiques, en raison de la situation en Ukraine.

La décision ressources propres accompagne l'autorisation exceptionnelle d'emprunt d'un relèvement temporaire des plafonds de crédits d'engagement et de paiement. Ce relèvement vise à garantir à l'Union européenne les moyens financiers nécessaires au remboursement des emprunts. Contrairement aux États membres, l'UE ne peut pas, en effet, s'appuyer sur une augmentation de prélèvements obligatoires pour rembourser ses emprunts. Les plafonds de crédits d'engagement et de paiement ont par conséquent été «temporairement relevés de 0,6 point de pourcentage»⁹. Il s'agit d'une part de respecter le principe de discipline budgétaire¹⁰ et d'autre part de veiller à ce que l'Union puisse s'acquitter de ses obligations financières envers des tiers. L'article 9 de la DRP offre à cet égard des garanties à la Commission européenne en disposant de la possibilité de faire contribuer de manière supplémentaire les Etats membres. Dans l'hypothèse d'un manque de recettes, liée à l'absence ou non d'adoption de nouvelles

⁹ Commission européenne, «Questions - Réponses: Next Generation EU - Construction juridique», 9 juin 2020.

¹⁰ Art. 310 du TFUE § 4.

ressources propres, le remboursement des subventions sera calculé sur la base de la part de chaque État membre dans le revenu national brut total de l'Union européenne. Cette part s'ajoutera aux contributions nationales habituelles. *In fine*, cette solution devrait inciter les États membres à développer de nouvelles ressources propres. Seule l'introduction de nouvelles ressources permettra en effet de soulager les budgets nationaux. A défaut, les budgets des États membres, via la ressource RNB, se retrouveront en première ligne pour rembourser le plan de relance.

L'adoption de nouvelles ressources propres par les États membres, au-delà du cadre financier pluriannuel 2021-2027, apparaît ainsi comme une incitation forte. Plusieurs pistes ont été évoquées, sans qu'aucune d'entre elles n'aient encore fait consensus.

Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières a été évoqué, de même qu'une redevance numérique ou encore une ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission. L'idée d'une taxe sur les transactions financières ou encore d'une contribution financière liée au secteur des entreprises ou d'une nouvelle assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (Accis) ont également été avancée. Parmi cet ensemble, la ressource fondée sur le système d'échange des quotas d'émissions carbone apparaît sans doute, à l'heure actuelle, la plus pertinente. Le système d'échange a l'avantage d'exister déjà et de pouvoir bénéficier d'un bon rendement. Qui plus est, une telle ressource serait cohérente avec l'objectif de neutralité carbone de l'Union européenne à l'horizon 2050. De façon complémentaire, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pourrait à terme s'imposer dès lors que le différentiel de prix entre l'Union européenne et les pays tiers est appelé à s'accroître. Cette ressource aurait, en outre, l'avantage de correspondre à la philosophie du Pacte vert pour l'Europe en constituant un levier d'action de la politique commerciale de l'Union européenne. Elle a surtout l'intérêt de ne pas se substituer à des recettes existantes des États membres. Elle ne peut prendre sens qu'à une vaste échelle territoriale. Ainsi, la perspective d'assumer le remboursement du plan de relance uniquement par les contributions nationales pourrait conduire à accélérer l'adoption d'une nouvelle ressource fondée sur le système d'échange des quotas d'émissions carbone -ou de toute autre ressource propre- afin de trouver des ressources pour rembourser les emprunts.

La question de la pérennisation d'un dispositif de recours à l'emprunt, au-delà du soutien économique lié à la crise sanitaire de la Covid-19 et de la période actée par la DRP, se pose naturellement à tout observateur du fonctionnement de l'Union européenne. Plus largement, c'est le maintien du recours à un instrument financier, qui pourrait s'analyser comme un pas supplémentaire vers un modèle fédéral, qui ne manque pas d'interroger. A cet égard, le choix de l'article 122 du

TFUE comme base juridique du recours à l'emprunt est significatif. Il conduit à ce que l'instrument de relance européen puisse difficilement être pérennisé puisque seule une situation de crise exceptionnelle peut justifier sa mise en œuvre ... sauf à ce que les circonstances exceptionnelles s'enchaînent. La décision ressources propres encadre d'ailleurs strictement à la fois le montant, la finalité et la temporalité de l'emprunt. Il ne sera donc pas possible sans réviser la décision ressources propres d'en changer le plafond, l'objet ou la date d'extinction. L'instrument de relance européen demeure temporaire et l'emprunt n'a pas d'autres finalités que son financement. Tout recours supplémentaire à l'emprunt nécessitera donc l'adoption d'une nouvelle décision ressources propres ou son amendement. La nécessité de l'unanimité au Conseil et l'approbation par chacun des États membres de la décision, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, devraient constituer un verrou politique réel contre une évolution silencieuse vers l'instauration d'un mécanisme permanent. L'aval nécessaire des Parlements nationaux limite, a priori, toute propension vers un fédéralisme rampant. Ce verrou doit-il pour autant interdire toute réflexion autour de la généralisation de l'emprunt comme ressource permanente de l'Union européenne ou plus pragmatiquement comme la ressource exceptionnelle pour faire face à une crise majeure ? La crise en Ukraine n'offrirait-elle pas le cadre à une extension du recours à l'emprunt au sujet d'une crise énergétique et économique qui touchera l'ensemble des États-membres à des degrés divers ? A plusieurs égards, les conséquences de la situation en Ukraine pour les économies des États membres de l'Union européenne peuvent être rapprochées de celle de la crise sanitaire de la Covid-19. Il y a ici un facteur de ressemblance entre les conséquences économiques et sociales des crises sanitaires et ukrainienne qui pourrait être favorable à ce que la même solution soit retenue pour y faire face. Faut-il redouter un recours à l'emprunt, plus systématique, comme amortisseur de crise ? Au-delà de cette utilisation de l'emprunt ne doit-on pas considérer que le surplus d'investissements réalisés grâce à ce financement constituera à terme un atout décisif pour l'Union européenne dans la compétition économique mondiale ? Il faut l'espérer. Cette situation pourrait être alors de nature à généraliser l'emprunt si les moyens pour le rembourser sont trouvés.