

Citation suggérée : Nicolas de Sadeleer, Le plan de relance Next Generation EU : Un changement de cap historique ou un rendez-vous manqué pour réformer le budget de l'UE ?, *Blogdroiteuropeen Working Paper 4/2020*, Septembre 2020, Accessible à <https://wp.me/p6OBGR-3UQ>

Le plan de relance Next Generation EU : Un changement de cap historique ou un rendez-vous manqué pour réformer le budget de l'UE ?

par Nicolas de Sadeleer, Professeur de droit de l'UE, université St Louis, chaire Jean Monnet, Research Fellow, METRO, Maastricht Universiteit

Introduction

L'ampleur de la crise provoquée par la pandémie de COVID a de profondes répercussions pour la société, l'économie et l'environnement. La gravité de son impact socio-économique est-elle extraordinairement incertaine. De même, la réaction des pouvoirs publics pour la juguler est sans précédent¹. Bon nombre d'Etats se trouvant exsangues, il était indispensable de dégager une solution au niveau européen. Le succès d'un accord au sein du Conseil européen paraissait compromis par l'opposition entre les États frugaux et les États bénéficiaires. Ensuite, le retrait du Royaume-Uni, qui prive le budget de l'UE de 70 milliards d'euros, ne faisait qu'aggraver les tensions. Après cinq jours de négociations soutenues, les plus longues de l'histoire du Conseil européen après celles du traité de Nice, les chefs d'État et de gouvernements sont pourtant parvenus à conclure un accord historique qui aura pour effet de doubler le budget de l'Union. Ayant fait couler beaucoup d'encre, cet accord est-il à la hauteur des espérances de l'exécutif communautaire, du Parlement européen et de la société civile ? Le mécanisme de recettes prévu dans le plan de relance respecte-t-il les principes du droit budgétaire ? Cette brève analyse de l'accord du Conseil européen et des mécanismes à adopter dans son sillage devrait permettre de se faire une idée de l'ampleur du travail qui reste à accomplir².

I. L'architecture du plan de relance

L'accord obtenu s'articule autour de trois axes.

Tout d'abord, prévu à l'article 312 du TFUE, d'un montant de 1.074,3 milliards d'euros, le cadre financier pluriannuel (CFP) est appelé à s'étaler sur une période de 7 ans, soit de 2021 à 2027. Le flacon demeure de la même eau car le CFP restera à priori inchangé. Toutefois, des changements indirects sont à noter. Afin que l'Union puisse couvrir l'ensemble de ses obligations financières et de ses passifs éventuels, une proposition modifiée de la décision du Conseil relative au système des

¹ L'article 122, par. 1 du TFUE a permis d'habiliter le Conseil à adopter le règlement (UE) 2020/672 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.

² Voy. I. Damjanovic et N. de Sadeleer, « The EU Coronavirus Recovery: Between Political Realities and 'Next Generation' Aspirations » publiée le 1^{er} août par l'Institut australien des affaires internationales (*Australian Outlook*).

ressources propres de l'UE a pour objet de relever les plafonds, définis en pourcentage du revenu national brut de l'Union, à concurrence de 0,6 %. D'après le préambule de cette proposition, cette dotation supplémentaire ne pourra être utilisée que pour faire face aux obligations financières et passifs éventuels découlant de l'habilitation exceptionnelle et temporaire à emprunter des fonds³.

Le CFP doit encore être approuvé par le Parlement européen devant statuer à la majorité absolue (article 312, par. 2 TFUE) car, à la différence du budget annuel, cette institution n'est pas placée sur un pied d'égalité avec le Conseil. On le sait, la procédure d'approbation exprime la prégnance étatique empêchant une véritable démocratisation du budget⁴.

Le second volet porte le nom de Next Generation EU. Il s'agit d'un effort de relance extraordinaire de 750 milliards d'euros qui est destiné à aider les Etats membres à se reconstruire après la pandémie de COVID-19. Le CFP de 1 0743 milliards d'euros pour la période 2021-2027, combiné avec le plan de relance de 750 milliards d'euros permettra de dégager un montant total de 1 8243 milliards d'euros. Aussi le budget annuel passerait-il d'une moyenne annuelle de 154 à 250 milliards d'euros. S'agit-il là d'une véritable révolution copernicienne ? Alors que l'Union demeurait jusqu'alors un nain budgétaire, sa capacité financière se trouverait soudainement substantiellement accrue. Dans la mesure où l'Union se trouve confrontée à des défis internes et externes de plus en plus conséquents, et que les Etats membres l'invitent à s'investir dans des matières aussi dispendieuses que l'immigration et la défense, il s'avérait depuis longtemps indispensable de franchir la barre du 1 % du PIB des 27 Etats membres.

Ce plan de relance constitue un atout décisif pour la relance économique. Vu les déficits accumulés, particulièrement à la suite de la crise financière de 2008, il s'avérait difficile pour les Etats membres les plus meurtris par la pandémie d'emprunter les sommes nécessaires sur le marché. Or, le plan de relance vise à autoriser la Commission européenne à emprunter des fonds au nom de l'Union sur les marchés des capitaux, dont le produit sera transféré à différents programmes de l'Union conformément à Next Generation EU⁵. Grâce à sa notation AAA (capacité forte à remplir ses engagements financiers)⁶, l'exécutif communautaire est ainsi nettement mieux placé pour emprunter à des taux particulièrement bas que des Etats comme le Portugal et Chypre dont la notation est de BB+ (capacité suffisante à remplir ses engagements financiers, mais assez sensible à des conditions économiques défavorables)⁷.

³ Proposition modifiée de Décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne COM/2020/445 final.

⁴ D. Poinsignon, « L'évolution des dispositions budgétaires au regard de l'enrichissement constitutionnel du traité de Rome », *R.D.U.E.*, 3-2018, p. 79.

⁵ Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020 (EUCO, 10/20) A. 13.

⁶ La notation attribuée Scope à l'UE par Fitch, Moody's, DBRS and est de AAA/Aaa/AAA/AAA et par Standard & Poor's de AA. Cf. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/eu-borrower/eus-credit-rating_en

⁷ La notation de la dette souveraine d'un Etat se rapporte à l'évaluation de sa solvabilité par les agences de notation. Cette évaluation se traduit par l'attribution de notes à la dette publique concernée. Chaque agence applique sa propre méthodologie pour mesurer la solvabilité d'un Etat et utilise une échelle de notation spécifique.

Assurément, le Conseil européen n'a pas voulu s'engager dans une solution pérenne. Il a mis en exergue que le fonds de relance ne constitue que « *une réponse exceptionnelle à des circonstances temporaires mais extrêmes* ». Ainsi, le pouvoir d'emprunter conféré à la Commission est-il « *clairement limité en termes de volume, de durée et de portée* »⁸.

Enfin, emprunter est une chose, rembourser une dette massive en est une autre. Pour ce faire, de nouvelles ressources s'avèrent nécessaires. Et c'est précisément là que le nœud du problème se trouve. Pour éviter à la Commission européenne de devoir signer un chèque en blanc, plusieurs nouvelles ressources propres supplémentaires sont ainsi envisagées par le Conseil européen : taxe sur le plastique non recyclé, mécanisme carbone d'ajustement aux frontières, taxe sur les géants du numérique, taxe sur les transactions financières, etc. Ainsi, selon les conclusions du Conseil européen, « *l'Union s'efforcera de réformer le système des ressources propres et d'introduire de nouvelles ressources propres* »⁹.

II. La procédure d'octroi de subventions et des prêts

Si la symphonie est là, encore faut-il écrire la partition. Conformément à des critères de résilience (population, taux de chômage sur les 5 dernières années), 70 % de subventions pour les programmes nationaux de relance seront alloués en 2021 – 22, alors que les 30 % restant le seront dans le courant de l'année 2023, au regard de la perte de PIB sur la période 2020 et 2021 due à la crise sanitaire.

Les Etats seront tenus de soumettre leur projet de programme à la Commission européenne, laquelle devra les évaluer à l'aune des critères de cohérence et « *de renforcement du potentiel de croissance, de la création d'emplois et de la résilience économique et sociale de l'État membre* ». En outre, une contribution effective à la transition verte et numérique constitue une condition supplémentaire à une évaluation positive¹⁰. Après avoir été évalué positivement par l'exécutif communautaire, les plans nationaux devront être validés par le Conseil à la majorité qualifiée, ce qui écarte l'épée de Damoclès du droit de veto.

S'agissant de l'évaluation des demandes de paiement, la Commission devra solliciter l'avis du Comité économique et financier quant au respect des objectifs intermédiaires et finaux correspondants. Ce comité devra parvenir à un consensus.

Plusieurs Etats membres dits « frugaux » avaient réclamé au mieux un droit de veto¹¹, au pire une saisine du Conseil européen en cas de désaccord de leur part quant au plan soumis par un autre Etat membre. Les conclusions de cette institution prévoient à titre « exceptionnel » la possibilité pour un État membre qui considère « *qu'il existe des écarts importants par rapport au respect satisfaisant des objectifs intermédiaires et finaux correspondants* »¹² de demander au président du Conseil européen de saisir le prochain Conseil européen de la question. Cette saisine (mécanisme dit du « frein d'urgence ») aura pour effet de suspendre les décisions de la Commission concernant le respect satisfaisant des objectifs intermédiaires et finaux correspondants et l'approbation des paiements. Dans ses conclusions,

⁸ EUCO 10/20, A. 4.

⁹ Ibid., A 29.

¹⁰ Ibid., A 19.

¹¹ Les Pays-Bas réclamaient un droit de veto sur les aides financières en vue de les conditionner à des réformes structurelles. L'idée était également de retirer tout pouvoir de contrôle à la Commission, jugée comme trop fédérale.

¹² EUCO 10/20, A. 19.

le Conseil européen a indiqué que ce « processus sera conforme à l'article 17 du TUE et à l'article 317 du TFUE ». Quelle sera l'issue de cette procédure ?

III. « Neutralité climatique » ou « économie verte » en demi-teinte ?

L'UE a beaucoup progressé depuis l'adoption de son premier paquet de mesures concernant le climat et l'énergie en 2008¹³. En 2014, les objectifs 20/20/20 en matière d'émissions de gaz à effet de serre, d'énergies renouvelables et d'économies d'énergie ont été augmentés pour 2030 à concurrence :

- d'au moins 40 % par rapport aux niveaux de 1990 s'agissant de la réduction des émissions de GES ;
- d'au moins 32 % pour la part des énergies renouvelables ;
- d'au moins 32,5 % en ce qui concerne l'une amélioration de l'efficacité énergétique.

Devant « permettre à l'UE de progresser vers une économie neutre pour le climat », notamment dans le cadre des engagements pris en vertu de l'Accord de Paris, ces nouveaux objectifs furent avalisés par le Conseil européen en octobre 2014.

Un objectif climatique global de 30 % doit s'appliquer au montant total des dépenses au titre du CFP et de Next Generation EU (environ 600 milliards d'euros sur sept ans) ¹⁴. On évoque aussi la législation sectorielle qui devrait respecter « l'objectif de neutralité climatique de l'UE à l'horizon 2050 et contribuer à la réalisation des nouveaux objectifs climatiques de l'Union à l'horizon 2030 »¹⁵. Mais qu'est-ce que la neutralité climatique ? Le 4 mars dernier, la Commission européenne annonça, tambour battant, une loi climat qui répondrait aux aspirations sociétales en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Les prises de position furent pour le moins contrastées, d'aucuns louant le projet de législation, d'autres le vouant aux gémonies¹⁶. Assurément, le terme relève d'un jargon fréquemment sollicité correspondant, comme l'indique la proposition de la Commission, à une volonté d'équilibre. Ce que l'on émet d'un côté doit être absorbé ailleurs. Le carbone circule et il y a des jeux de vases communicants. Cependant, la lutte contre le changement climatique ne se cantonne pas aux investissements dans les énergies renouvelables. Elle exige davantage : une véritable politique de conservation des écosystèmes naturels qui absorbent le CO₂, une meilleure gestion des déchets en vue d'éliminer les fuites de méthane, une politique plus audacieuse de normes de produits, etc. Or, sur ces sujets délicats, l'accord du Conseil européen reste muet.

L'affirmation d'un objectif ambitieux est une chose, la détermination des moyens pour y parvenir en est une autre. À nouveau, le diable se cache dans les détails de l'accord. Alors que dans sa proposition initiale la Commission tablait sur un montant de 40 milliards d'euros pour le « fonds de transition juste », ce budget fut ramené à 10 milliards d'euros. Dans le même ordre d'idées, tandis que la Commission estimait il y a peu qu'il fallait investir un trilliard d'euros en vue d'atteindre les objectifs climatiques énergétiques de 2030 (soit 260 milliards d'euros par an), ce ne seront finalement que 85 milliards d'euros par an qui seront alloués à ces politiques.

¹³ Communication de la Commission. Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030 (COM/2014/015 final).

¹⁴ EUCO 10/20, A 21.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ N. de Sadeleer et D. Misonne, « La neutralité carbone : effet d'annonce ou révolution copernicienne ? », *La Libre Belgique*, 11 mai 2020.

IV. Gagnants et perdants

Les quatre Etats « frugaux » (Suède, Danemark, Pays-Bas et Autriche) qui avaient longtemps contesté la proposition de la Commission européenne, au motif que l'Union ne pouvait venir à la rescoussse d'États, tels l'Espagne et l'Italie considérés comme trop laxistes en matière budgétaire, ont monnayé leur accord jusqu'à la dernière minute.

Tout d'abord, ils sont parvenus à obtenir de la part du Conseil européen une forte diminution du montant des subventions (de 500 à 390 milliards d'euros) au profit des prêts (soit de 250 à 360 milliards d'euros). Dans la foulée, ces quatre Etats ont également obtenus des rabais conséquents sur leur contribution au budget européen¹⁷. Battant à cet égard tous les records, l'Autriche est parvenue à obtenir, d'une manière assez cavalière, une augmentation de son rabais à concurrence de 138 %¹⁸.

Le Conseil européen a également répondu à une des exigences des Etats frugaux, à savoir le renforcement de la protection des intérêts financiers de l'Union. Cette institution a demandé à la Commission de proposer des mesures supplémentaires afin de lutter contre les fraudes et les irrégularités¹⁹. La lutte contre la fraude nécessite une forte implication de la Cour des comptes européenne, de l'OLAF, d'Eurojust, d'Europol ainsi que des autorités compétentes des États membres.

Alors que la Commission avait proposé de réduire à 10 % les coûts par les autorités nationales de collecte des ressources comme la TVA et les droits de douane, le Conseil européen a décidé de porter, à partir du 1er janvier 2021, ces coûts de 20 % à 25 % des montants collectés par ces derniers²⁰. Les Pays-Bas et la Belgique qui, en raison de leurs activités portuaires, encaissent des droits de douane importants sont assurément avantagés par une décision qui a pour effet de réduire le montant total des recettes.

Pour de justes raisons, certains Etats paraissent mieux lotis que d'autres. Par exemple, l'Italie recevra 209 milliards d'euros (81 milliards de subventions et 128 milliards de prêts sur trois ans, soit 38 % du fonds européen de relance), la France 40 milliards d'euros, la Croatie 22 milliards d'euros, et ainsi de suite.

Formulée de manière alambiquée²¹, la conditionnalité relative au respect de l'État de droit (article 2 TUE) fera-t-elle figure d'épouvantail²² ? D'aucuns estiment que sa consécration constitue un « *triomphe de façade* »²³ alors que d'autres y voient l'amorce d'un véritable contrôle.

¹⁷ EUCO 10/20, A 30.

¹⁸ Le rabais sur sa contribution au CFP 2021-2027 s'élève en effet à 565 millions d'euros, soit une hausse de 138 %. Le Danemark a obtenu un rabais 377 millions (+91 %), la Suède 1,07 milliard (+34 %) et les Pays-Bas 1,92 milliard (+22 %).

¹⁹ EUCO 10/20, A 24, § 22.

²⁰ EUCO 10/20, § 143.

²¹ EUCO 10/20, A 24 et n°22, p. 15.

²² Il est prévu qu'« un régime de conditionnalité » vise « à protéger le budget ». La Commission est censée proposer des mesures en cas de manquements d'un pays, lesquelles devront être adoptées par le Conseil « statuant à la majorité qualifiée »

²³ M. Solal, « L'Europe, ou 27 nuances de cris de victoire », *L'AGEFI quotidien*, 22 juillet.

Le couple franco-allemand sort assurément renforcé de ce bras de fer. En acceptant les transferts budgétaires conséquents, l'Allemagne a d'ailleurs fait preuve de pragmatisme face à une crise inédite. Sur un plan institutionnel, l'accord atteste à nouveau de la montée en puissance du Conseil européen. A l'issue de cinq jours de négociations, les chefs d'État et de gouvernement sont parvenus à surmonter une nouvelle crise. En prenant le parti de la solidarité et non de l'isolement, ils ont fait preuve de sagesse. En dégageant les orientations générales, en arrêtant les axes politiques, en tranchant les controverses, le Conseil européen confirme de la sorte sa position centrale dans le processus décisionnel. De nouvelles solidarités inter-étatiques émergent.

Les montants du plan de relance seront en partie affectés à plusieurs fonds dont la taille varie considérablement, du plus important – le fonds de relance et de résilience (RRF) (672,5 milliards d'euros) – à RescEU (1,9 milliard d'euros). Cela étant dit, plusieurs fonds communautaires (santé, recherche, climat, etc.) sont les grands perdants de l'accord. L'ambition initiale de la Commission d'accroître la puissance de feu de l'Union s'est donc étiolée. A cela il convient d'ajouter la suppression de la proposition d'un instrument de soutien à la solvabilité qui visait à aider les entreprises touchées par le Covid-19, ainsi qu'un soutien supplémentaire au titre de l'action extérieure de l'UE. On se souviendra que pour faire face aux nouveaux défis auxquels elle est confrontée (digitalisation de son économie, crise climatique, migration, etc.), l'UE devrait pouvoir disposer, au minimum, d'un budget équivalant à 2,5% du PIB de ses Etats membres²⁴. Le tableau suivant donne une indication des rabais obtenus.

Fonds européens	Rabais
Horizon Europe	-5 milliards dans le CFP par rapport à la proposition de la Commission européenne de mai 2020
Digital Europe	-1,4 milliard dans le CFP par rapport à la proposition de la Commission de mai 2020
EU4Health	-1,7 milliard par rapport à la proposition de la Commission européenne de mai 2020
Fonds pour l'asile et les migrations	-2,3 milliards d'euros par rapport à la proposition de la Commission européenne de mai 2020
Fonds pour la gestion intégrée des frontières	-5,5 milliards d'euros par rapport à la proposition de la Commission européenne de mai 2020
Fonds européen de défense	- 1 milliard d'euros par rapport à la proposition de la Commission européenne de mai 2020

²⁴ P. Ponzano, « Un évanescant budget de la zone euro ou une véritable capacité fiscale de l'UE », *R.D.U.E.*, 1-2020, p. 178.

V. Trouver son chemin de Damas

Le chemin semble en tout cas parsemé d'embûches.

- Le CFP 2021 – 2027

Prévu à l'article 312 du TFUE, le CFP doit établir pour une période de sept années les perspectives financières. Ce cadre est arrêté en vertu d'un règlement du Conseil, lequel statue à l'unanimité sur proposition de la Commission, et ce après approbation du Parlement devant statuer à la majorité absolue. Aussi, à la différence du budget annuel, le Parlement n'a pas été placé sur un pied d'égalité avec le Conseil. Alors qu'il ne dispose d'aucun pouvoir par rapport au plan de relance (article 311 TFUE), le Parlement européen devra, néanmoins, approuver au mois de décembre le CFP 2021 – 2027.

Cette institution a déjà annoncé la couleur dans une résolution du 24 juillet dernier. Sont vilipendés les rabais obtenus sur certaines contributions nationales (augmentés pour les quatre Etats « frugaux » et maintenus pour l'Allemagne), le manque d'ambition s'agissant de la mise en place de nouvelles ressources propres et la conditionnalité vaporeuse en matière de respect de l'État de droit²⁵. Au demeurant, les coupes envisagées dans les domaines de l'éducation, de la transformation numérique et de l'innovation mettent en péril l'avenir de la prochaine génération d'Européens²⁶.

- Le mécanisme d'emprunt sur les marchés : la base juridique

L'emprunt de 750 milliards d'euros sur les marchés constitue indéniablement un changement de paradigme. Il s'écarte de la pratique selon laquelle la Commission emprunte sur les marchés en vertu d'un acte de base se rattachant à une politique de l'UE (voy. l'article 310, par 3 TFUE). S'agissant du plan de relance, la possibilité d'emprunter dans le cadre de la décision « ressources propres ».

Est-il pour autant judicieux de consacrer le droit d'emprunter sur les marchés financiers dans le cadre de la décision sur les ressources propres dont la base juridique est l'article 311 du TFUE, alors qu'il s'agit d'une recette forcément distincte des autres ressources? On se souviendra que la procédure prévue par cette disposition est particulièrement défavorable au Parlement européen. La base juridique retenue est-elle pertinente au vu de l'objectif et de la nature du nouveau mécanisme d'emprunt ? On le sait, « les règles relatives à la formation de la volonté des institutions communautaires sont établies par les traités » ; « elles ne sont à la disposition ni des Etats membres ni des institutions elles-mêmes »²⁷. Aussi le choix de la base juridique ne peut être matiné d'appréciations de nature politique.

- La décision « ressource propres »

Par ailleurs, si la Commission européenne n'éprouvera guère de difficultés à emprunter sur les marchés la somme de 750 milliards, parviendra-t-elle à terme à convaincre tous les Etats membres quant à la pertinence de l'élargissement de la décision « ressource propres »²⁸? En effet, en vertu de

²⁵ Résolution sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020

²⁶ Ibid., point 4.

²⁷ CJUE, 23 février 1988, *Royaume-Uni/ Conseil*, C-68/86, Rec. 855, point 38.

²⁸ Décision du Conseil 2014/335/UE, Euratom du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, *JO L 168 du 7.6.2014, p. 105*

l'article 311 du TFUE, la décision modifiée devra être ratifiée, après son approbation unanime par le Conseil, par tous les Etats membres.

C'est ici que les choses se corsent. La capacité de l'UE de déterminer, voire d'augmenter, ses ressources propres est cadenassée par les Etats membres dans la mesure où l'article 311 du TFUE prévoit que la décision relative au système des ressources de l'UE est adoptée en vertu d'une procédure législative spéciale, laquelle consiste en une adoption à l'unanimité par le Conseil, après consultation du Parlement européen, avec l'approbation ultérieure des Etats membres. Le rôle du Parlement européen est émasculé dans la mesure où le Conseil dispose du monopole décisionnel. De surcroît, la procédure se caractérise par l'approbation de la décision par les parlements nationaux²⁹, ce qui renforce le contrôle étatique sur les ressources destinées à financer l'UE. Ainsi, à la différence du CFP et du budget annuel, le Parlement est véritablement mis à l'écart de la détermination des ressources. En d'autres termes, les Etats sont non seulement les « maîtres des traités »³⁰ mais aussi les maîtres des ressources de l'Union. Or, dans sa résolution du 23 juillet 2020, le Parlement menace de ne pas approuver le CFP sans qu'il n'y ait un accord préalable sur la réforme du système de ressources propres de l'Union³¹.

- La communautarisation de nouvelles ressources

Les ressources propres comprennent, pour l'essentiel, les droits de douane, des prélèvements agricoles et un pourcentage de la TVA. Il ne s'agit pas de ressources propres à proprement parler car elle proviennent de transferts de prélèvements effectués, dans un cadre communautaire, par les Etats membres au profit du budget de l'UE.

Les conclusions du Conseil européen indiquent que « *l'Union s'efforcera ... d'introduire de nouvelles ressources propres* »³². Leur adoption sera échelonnée selon le calendrier suivant :

- à partir du 1^{er} janvier 2021 : adoption d'une ressource propre fondée sur les déchets plastiques non recyclés,
- au cours du premier semestre de 2021 : deux propositions de la Commission concernant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et une redevance numérique, en vue de leur mise en œuvre au plus tard le 1^{er} janvier 2023,
- au cours du premier semestre de 2021 : une proposition de la Commission relative à un système révisé d'échange de quotas d'émission, éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime,
- entre 2021 et 2027 : la Commission envisagera d'autres ressources propres, lesquelles pourraient inclure une taxe sur les transactions financières.

L'adoption de plusieurs de ces régimes soulève d'emblée des difficultés.

L'adoption d'une taxe numérique européenne requiert en vertu de l'article 113 ou de l'article 115 du TFUE, conformément à la procédure législative spéciale, l'unanimité au Conseil, ce qui pourrait

²⁹ En Lettonie, en Irlande et en Slovaquie, ce sont les gouvernements et non les parlements qui sont appelés à ratifier la décision.

³⁰ BverfG, 30 juin 2009, 2 BvE 2/08, pt. 150.

³¹ Résolution sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen, précitée, point 10.

³² EUCO 10/20, A 29.

s'avérer problématique³³. Les Etats qui ont manifesté pendant des années leur hostilité à la proposition de directive établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative³⁴ changeront-ils dès lors leur fusil d'épaule ? Les orientations du Conseil européen les engagent-ils ?

La taxe sur le plastique non recyclable ne soulève *a priori* guère de controverses politiques majeures car elle s'inscrit dans le prolongement de la stratégie européenne pour les plastiques dans une économie circulaire³⁵. Cependant, la base légale d'une directive d'harmonisation sera l'article 192, par 3 du TFUE, lequel impose le recours à une procédure législative spéciale.³⁶ On peut s'attendre à ce que les Etats membres se déchirent sur le choix de la base taxable, des taux ainsi que des dérogations.

Le mécanisme carbone d'ajustement aux frontières soulève, quant à lui, des controverses en droit du commerce international. Cette taxe d'ajustement nécessitera des années de négociations avec les États-Unis et la Chine, faute de quoi l'UE risque de faire l'objet de représailles commerciales de la part de ces pays³⁷.

Sans doute sera-t-il plus aisé de dégager des ressources communes à partir de la rétrocession du produit de la mise aux enchères des quotas de gaz à effet de serre, dans la mesure où c'est la procédure législative ordinaire qui est requise en vertu de l'article 192 du TFUE³⁸.

Enfin, on notera l'absence d'un accord à propos d'un impôt commun sur les sociétés. Tel un serpent de mer, la taxe sur les transactions financières refait timidement surface³⁹. On se souviendra qu'en raison de l'impossibilité de trouver un accord à l'unanimité au sein du Conseil de l'UE⁴⁰, une coopération renforcée fut autorisée par les deux branches du pouvoir législatif⁴¹ pour onze, puis dix Etats membres⁴². Plusieurs tentatives de relance du projet ont depuis été entreprises, sans succès jusqu'à présent.

VI. Le respect des principes budgétaires

³³ Voy. les conclusions du Conseil "Affaires économiques et financières", 21 janvier 2020. <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/ecofin/2020/01/21/>

³⁴ Proposition de directive du Conseil établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative (SWD(2018) 81 final).

³⁵ COM/2018/028 final.

³⁶ N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market* (OUP, 2014) 154.

³⁷ J. Núñez Ferrer, «Reading between the lines of Council Agreement on the MFF and Next Generation EU», *CEPS Policy Insights*, No 2020-18 / July 2020, p. 5.

³⁸ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, *JO L* 275 du 25.10.2003, p. 32–46.

³⁹ Proposition de directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières (COM(2013) 71 final).

⁴⁰ En 2012, il apparut clairement que l'unanimité requise en vertu de l'article 113 TFUE ne pouvait être obtenue en raison des divergences de vues qui subsistaient au sein du Conseil quant à l'opportunité de mettre en place une harmonisation fiscal en matière de transactions financières.

⁴¹ Le Conseil délivra son autorisation le 22 janvier 2013, après l'accord du Parlement européen rendu le 12 décembre 2012.

⁴² La Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie

À l'instar d'un droit constitutionnel étatique, le budget doit notamment respecter les principes d'unité, d'universalité et d'équilibre budgétaire.

- Principe d'équilibre budgétaire

Le principe d'équilibre budgétaire, en vertu duquel le budget doit être équilibré en recettes et en crédits de paiement, est consacré à l'article 310, par. 1 du TFUE et à l'article 17 du règlement financier (UE, Euratom) 2018/1046. D'autres dispositions du traité confortent ce principe. Conformément à l'article 310, par. 4 du TFUE, l'Union n'adopte pas d'actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que les dépenses découlant de ces actes peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union. Enfin, en vertu de l'article 323 TFUE, le Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers.

La Commission sera habilitée à emprunter sur les marchés et, partant, à émettre une dette pour le compte de l'UE en vue d'affecter les sommes empruntées comme recettes affectées extérieures à une kyrielle de programmes spécifiques.

Jusqu'à présent, les différentes dispositions de droit primaire et de droit dérivé évoquées ci-dessus n'ont pas empêché la Commission d'emprunter des fonds dans le dessein d'accorder des prêts directs soit à des Etats membres, soit à des Etats tiers⁴³. Au demeurant, l'article 220, par. 1 du Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 (ci-après RF)⁴⁴ dispose que l'assistance financière de l'Union aux États membres peut prendre la forme d'un prêt. On en veut pour preuve les règlements suivants :

- Règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres⁴⁵,
- 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-19⁴⁶.

Aussi lorsque les sommes sont empruntées pour couvrir des prêts, l'opération est neutre sur un plan budgétaire puisqu'il ne s'agit pas d'une dépense. La dette qui résulte de l'emprunt est contrebalancée par un actif⁴⁷. Il est également possible pour la Commission de recourir à des garanties budgétaires⁴⁸.

⁴³ Article 208, par. 1^{er} du RF. Lorsqu'elle estime que ceux-ci constituent le moyen le plus approprié de réaliser les objectifs de ses politiques, l'Union peut créer des instruments financiers ou fournir des garanties budgétaires ou une assistance financière en s'appuyant sur le budget, au moyen d'un acte de base définissant leur portée et leur période de mise en œuvre.

⁴⁴ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

⁴⁵ JO L 53 du 23.2.2002, p. 1.

⁴⁶ JO L 159 du 20.5.2020, p. 1.

⁴⁷ Tel est notamment le cas des sommes empruntées pour l'acquisition d'immeubles qui constituent des actifs.

⁴⁸ La «garantie budgétaire» est définie comme étant « l'engagement juridique de l'Union à soutenir un programme d'actions, en contractant sur le budget une obligation financière à laquelle il peut être fait appel au cas où un événement spécifié devait se concrétiser au cours de la mise en œuvre du

S'agissant de l'octroi de prêts directs aux Etats membres (360 milliards d'euros), le nouveau régime financier ne présente, à la lumière des développements qui précèdent, *a priori* guère de difficultés. En ce qui concerne l'emprunt envisagé de 750 milliards d'euros, en raisonnant par analogie, il s'agirait d'une opération non répertoriée dans le budget. Par conséquent, le principe de l'équilibre budgétaire serait respecté.

En va-t-il autrement des subventions envisagées (390 milliards d'euros) ? Elles présentent cette particularité. Comme il s'agit de subventions, les sommes qui seront empruntées par la Commission européenne ne seront pas remboursées à terme par les États bénéficiaires mais seront prises en charge par le budget de l'Union au moyen de ses ressources propres. Le principe d'équilibre budgétaire est-il pour autant violé ? On pourrait arguer qu'il s'agit là de recettes affectées extérieures, qui du fait qu'elles ne sont pas répertoriées en tant que telles dans le budget, ne mettent pas en cause le principe d'équilibre.

Cela étant dit, à défaut d'être limité dans le temps et d'être sujet à un encadrement strict, le nouveau mécanisme pourrait soulever des difficultés, s'il venait à perdurer, par rapport à l'article 310, par. 4 du TFUE et à l'article 17 du RF.

- Principes d'unité et d'universalité

Le principe d'unité exige qu'à des fins de lisibilité et de transparence, toutes les recettes dont dispose l'UE pour un exercice donné soient inscrites au budget de cet exercice. Ainsi, l'ensemble des recettes et dépenses doivent figurer dans un document unique. Dès lors, « pour chaque exercice, le budget prévoit et autorise l'ensemble des recettes et des dépenses estimées nécessaires de l'Union » (article 7, par. 1^{er} RF). La règle selon laquelle l'excédent des recettes de l'Union sur l'ensemble des dépenses effectives est reporté à l'exercice suivant constitue, aux yeux de la CJUE, « l'expression de deux principes fondamentaux en matière budgétaire, à savoir celui de l'annualité et celui de l'unité du budget »⁴⁹.

Qui plus est, conformément au principe d'universalité, l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des crédits de paiement (article 20 RF). On le sait, ce principe n'est pas pour autant absolu, dans la mesure où des recettes affectées externes peuvent être utilisées dans le but de financer des dépenses spécifiques (article 21 RF).

Les sommes qui seront empruntées sur le marché sont considérables tant en termes absolus que relatifs. Elles équivalent à près de la moitié du budget prévu pour le cadre financier 2021 – 2027. Qui plus est, ces sommes devront être dépensées sur une période nettement plus courte. Ce montant total de 750 milliards d'euros est-il dès lors susceptible de détricoter les deux principes évoqués ci-dessus ?

L'article 311, par. 2 du TFUE n'empêche pas que le budget soit financé par « d'autres recettes » que les « ressources propres ». Or, ces « autres recettes » constituent des ressources complémentaires altérant le principe des ressources propres, lesquelles constituent les recettes principales (« le budget est... intégralement financé par des ressources propres »).

programme, et qui demeure valable pour la durée des engagements pris dans le cadre du programme soutenu » (article 2, par. 9 du RF).

⁴⁹ CJUE, 31 mars 1992, *Conseil/ Parlement européen*, C-284/90, EU:C:1992:154.

Aussi d'aucuns pourraient arguer qu'en annonçant un changement de paradigme budgétaire, le mécanisme de relance viendrait compromettre l'intégrité du régime de ressources propres. Deux arguments pourraient être avancés pour contrecarrer cette critique.

Tout d'abord, ces « autres recettes » du plan de relance ne pourraient devenir pérennes car cela remettrait en cause l'équilibre institutionnel et les pouvoirs qui sont conférés à l'autorité budgétaire (articles 14, par. 1^{er} et 16, par. 1^{er} TFUE)⁵⁰.

Ensuite, en sus d'être temporaires, ces nouvelles recettes affectées devraient être soumises au principe de proportionnalité. Cela étant dit, dans le cadre d'un tel examen, il conviendrait de prendre en compte le contexte exceptionnel qui a conditionné l'adoption par le Conseil européen d'un tel plan de relance.

Les engagements pris par le Conseil européen paraissent d'ailleurs conforter la nature temporaire et exceptionnelle du plan de relance. Au demeurant, le caractère exceptionnel est mis en évidence par le recours à l'article 122, par. 1 du TFUE, retenu comme base juridique. Cette disposition conditionne, en effet, l'assistance financière de l'Union à l'État membre à des « difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés économiques et financières, en raison ... ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle ».

Enfin, le cadre constitutionnel offrirait selon nous une certaine marge de manœuvre aux institutions de l'UE, leur permettant, eu égard à l'urgence et au caractère exceptionnel et inattendu de la crise provoquée par la pandémie, de dégager les ressources nécessaires au moyen d'emprunts pour venir à la rescousse des Etats.

Conclusion

Faut-il voir, à ce stade, le verre à moitié plein ou à moitié vide ? Cet endettement considérable préfigure-t-il naissance d'une véritable union budgétaire ? Côté cour, c'est assurément un bon en avant. Côté jardin, on reste sur sa faim. Du fait que la dette devra être remboursée seulement à la fin de l'année 2058, les chefs d'État et de gouvernement sont restés discrets quant à l'assiette et aux taux des nouvelles ressources propres de l'Union. Ce mutisme a, d'une part, pour effet de fragiliser la nouvelle boîte à outil ; d'autre part, il ne permet pas de dégager une solution pérenne à l'absence d'une union budgétaire. Or, une union monétaire doit assurément être accompagnée de transferts budgétaires en vue de compenser les handicaps que les Etats périphériques accumulent par rapport aux Etats centraux. En deux mots : un pas de géant en matière budgétaire, un pas plus hésitant vers le confédéralisme.

Enfin, le Parlement européen devra-t-il encore être appelé à danser un tango à contretemps ? Un quarteron d'État pourra-t-il indéfiniment marchander ses concessions à l'encontre des souhaits de la majorité ? Ne serait-il pas raisonnable, dès lors, d'envisager la révision des procédures prévues aux articles 311 et 312 du TFUE ?

⁵⁰ En ce sens, l'avis 9062/20 du service juridique du Conseil, *Propositions relatives à Next Generation EU*, § 59-62.