

L'UE à l'épreuve des crises économiques : comment le budget communautaire 2021-2027 a-t-il pu s'adapter ?

Amélie Barbier-Gauchard, Agathe Simon

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2022/1 N° 181 , PAGES 127 À 139
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.181.0129

Date de mise en ligne : 02/05/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2022-1-page-127?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'UE À L'ÉPREUVE DES CRISES ÉCONOMIQUES : COMMENT LE BUDGET COMMUNAUTAIRE 2021-2027 A-T-IL PU S'ADAPTER ?

Amélie BARBIER-GAUCHARD

Agathe SIMON

*Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA) CNRS UMR 7522,
Université de Strasbourg*

Résumé

Depuis près de 15 ans, l'Union européenne (UE) ne cesse d'être confrontée à des périodes de turbulences (crise des *subprimes* en 2008, crise des finances publiques à partir de 2010, crise sanitaire depuis 2020). Les institutions européennes ont dû réagir en conciliant à la fois les contraintes imposées par le budget communautaire et la nécessité d'intervenir rapidement et efficacement à l'échelle européenne pour faire face à la crise économique. Pour 2021-2027, l'intervention publique communautaire se caractérise par des instruments d'intervention publique innovants qui viennent compléter le cadre financier pluriannuel, à savoir le plan de relance *Next Generation EU* et le programme *InvestEU* qui se financent principalement auprès des marchés européens des capitaux.

Mots-clefs

Cadre financier pluriannuel, budget communautaire, *Next Generation EU*, Plan Juncker, ressources propres, emprunt européen

Abstract

— *The European Union at the test of economic crisis: how has the EU budget 2021-2027 adapted? – For almost 15 years, the European Union (EU) has been facing periods of turbulence (subprime crisis in 2008, public finance crisis from 2010, health crisis since 2020). The European institutions have had to react by reconciling the constraints imposed by the Community budget with the need to intervene quickly and effectively at European level to deal with the economic crisis. For 2021-2027, Community public intervention is characterised by innovative public intervention instruments which complement the multi-annual financial framework, namely the Next Generation EU recovery plan and the InvestEU programme, which are mainly financed by the European capital markets.*

Keywords

Multiannual financial framework, community budget, Next Generation EU, Juncker Plan, own resources, European loan

Depuis près de 15 ans, l'Union européenne (UE) ne cesse d'être confrontée à des périodes de turbulences (crise des *subprimes* en 2008, crise économique, sociale ensuite, puis crise des finances publiques à partir de 2010, crise sanitaire depuis 2020). Les institutions européennes ont dû réagir en conciliant à la fois les contraintes imposées par le budget communautaire (programmation pluriannuelle sur 7 ans, ressources propres plafonnées, interdiction de déficit public communautaire) et la nécessité d'intervenir rapidement et efficacement à l'échelle européenne pour faire face à la crise économique ¹.

Une première étape majeure a été franchie en 2010 avec la création du Fonds européen de stabilité financière (en anglais, *European Financial Stability Facility* [EFSF]), dispositif européen d'urgence de gestion des effets de la crise financière de 2008. Cet instrument destiné à préserver la stabilité financière dans l'UE a pour but de fournir une assistance financière aux États membres en très grande difficulté économique moyennant un programme d'assainissement de leurs finances publiques (la Grèce, l'Irlande, le Portugal ont notamment profité de ce dispositif). En 2012, le Mécanisme européen de stabilité financière a succédé au Fonds européen de stabilité financière. Le principe est le même : lever les fonds nécessaires au financement des prêts des États membres en difficultés financières et qui ne peuvent emprunter sur le marché des capitaux à des taux abordables.

La mise en œuvre du plan Juncker en 2015, prolongé jusqu'en 2020, représente une deuxième étape importante. Ce plan d'investissement pour l'Europe vise à relancer les investissements dans les pays européens en s'appuyant sur la Banque européenne d'investissement (BEI), bras financier de l'UE. Le programme *InvestEU* pour 2021-2027 s'appuie sur le succès du plan d'investissement pour l'Europe, le plan Juncker, qui a mobilisé plus de 500 milliards d'euros au cours de la période 2015-2020.

La dernière étape date de 2020 avec la naissance de *Next Generation EU*, le plan de relance européen de 750 milliards d'euros validé par les 27 chefs d'État le 21 juillet 2020 et financé par le premier emprunt européen. C'est une étape historique pour les finances publiques communautaires.

Désormais, présenter le cadre financier ne fournit qu'un aperçu très incomplet de la réalité de l'intervention publique communautaire et de ses divers leviers de financement. C'est la raison pour laquelle cette contribution propose un aperçu de ces différents leviers de l'action publique communautaire pour 2021-2027 et de leurs modalités de financement : le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et le système des ressources propres, *Next Generation EU* et l'emprunt européen, *InvestEU* et le rôle de la BEI.

Par la suite, nous avons fait le choix de qualifier de « budget communautaire » l'agrégation du cadre financier pluriannuel et du plan de relance européen, tous deux sont décidés à l'unanimité par les 27 États membres de l'Union européenne et constituent les conditions financières de l'intervention publique au niveau communautaire. Ce choix méthodologique, bien que discutable, permet de nommer une réalité nouvelle non qualifiée institutionnellement pour l'instant, à savoir la possibilité d'intervention publique communautaire financée par emprunt. Et pourtant, la Commission européenne et le Conseil de l'UE présentent cette nouvelle réalité comme une seule et même manifestation de l'intervention publique communautaire ².

1. Voir Barbier-Gauchard, Sidiropoulos et Varoudakis (2018), partie 2 pour un aperçu de la gouvernance budgétaire de l'Union européenne.

2. Voir par exemple : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027>

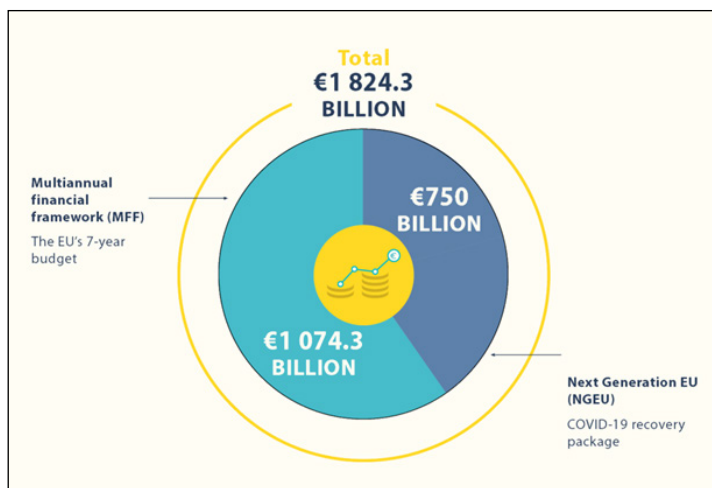
PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2021-2027 ET *NEXT GENERATION EU*

Afin d'apprécier l'importance de l'engagement budgétaire communautaire, il convient de considérer désormais à la fois le cadre financier pluriannuel 2021-2027 (d'un montant total de 1 000 milliards d'euros) mais aussi le plan de relance européen, *Next Generation EU* (d'un montant total de 750 milliards d'euros) mis en place pour faire face à la crise sanitaire qui a frappé les pays membres de l'UE comme l'illustre la figure 1. Ainsi, ce sont plus de 1 800 milliards d'euros de financement public qui seront injectés dans les économies des pays membres de l'UE. À titre de comparaison, le cadre financier pluriannuel 2014-2020 (dans une UE de 28 États membres) s'élevait à seulement 960 milliards d'euros, soit seulement la moitié. C'est donc un effort financier considérable qui a été engagé par les 27 États membres de l'Union européenne pour la période 2021-2027.

Depuis 1988, le budget communautaire est encadré par un cadre financier pluriannuel (CFP) ou plafond budgétaire à long terme établi sur sept années qui vise notamment à répartir et à limiter les dépenses et les recettes qui pourront être mobilisées au cours de la période pour mener à bien les politiques européennes, en fonction des priorités définies en commun.

Next Generation EU introduit une nouvelle facette au budget communautaire. Ce plan de relance destiné à financer les plans de relance nationaux, *Next Generation EU*, est financé par un emprunt européen de 750 milliards d'euros. Il s'agit d'une initiative sans précédent dans l'histoire de la construction européenne, à la hauteur des défis à relever à la suite de la pandémie. C'est la première fois que l'UE s'endette pour les pays membres. Ces fonds doivent permettre de financer les politiques budgétaires nationales entre 2021 et 2027.

Figure 1 – Cadre financier 2021-2027 et *Next Generation EU*



Source : infographie, Commission européenne.

L'engagement du budget communautaire a ainsi doublé entre 2014-2020 et 2021-2027. Cela a-t-il modifié en conséquence les priorités de l'UE ? La figure 2 indique les principales priorités communautaires pour 2021-2027, en distinguant le cadre financier pluriannuel du plan de relance européen. Depuis 2007-2013, les grands équilibres du cadre financier pluriannuel n'ont pas été modifiés significativement. La politique agricole ³ représente plus d'un tiers de ces dépenses. Il en va de même de la politique de cohésion régionale ⁴ qui représente également plus d'un tiers du cadre financier. Ces deux postes de dépenses publiques communautaires représentent à eux seuls près de 70 % du budget communautaire. Le troisième poste de dépenses est consacré au soutien à l'économie de la connaissance, à savoir le soutien à la R&D, l'éducation et la compétitivité ⁵ pour plus de 10 %. Parmi les modifications à signaler au niveau du cadre financier pluriannuel : la sécurité et la défense sont désormais rassemblées dans une même rubrique, les dépenses liées aux migrations et à la gestion des frontières apparaissent désormais explicitement ⁶ et leur montant a été augmenté.

En revanche, intégrer *Next Generation EU* dans l'analyse modifie considérablement l'ordre des priorités : la cohésion devient le premier poste de dépenses publiques communautaires (60 % du budget communautaire total) en raison d'un volet cohésion sociale conséquent introduit par le plan de relance européen.

3. Comprise dans la rubrique "Conservation and gestion of natural resources" pour 2007-2013 et 2014-2020, puis dans "Natural resources and environnement" pour 2021-2027.

4. Comprise dans la rubrique "Cohesion for growth and employment" pour 2007-2013 et 2014-2020 puis dans "Cohesion, resilience and values" pour 2021-2027.

5. Compris dans la rubrique "Competitiveness for growth and employment" pour 2007-2013 et 2014-2020 puis dans "Single market, innovation and digital" pour 2021-2027.

6. Ces dépenses étaient auparavant intégrées dans la rubrique "Freedom, security and justice".

Figure 2 – Priorités du budget communautaire pour 2014-2020 et 2021-2027

	MFF 2007-2013 (en milliards d'euros)	% du total	MFF 2014-2020 (en milliards d'euros)	% du total	MFF 2021-2028 (en milliards d'euros)	% du total	NGEU (en milliards d'euros)	MFF 2021-2028 + NGEU (en milliards d'euros)	% du total
Competitiveness for growth and employment	471,5	46,0%	125,76	13%	132,8	12%	10,6	143,4	8%
Cohesion for growth and employment	404,875	39,5%	325,44	34%	377,8	35%	721,9	1099,7	60%
Conservation and management of natural resources	0	0,0%	373,44	39%	356,4	33%	17,5	373,9	20%
Freedom, security and justice + Citizenship and culture	24,6	2,4%	15,36	2%	22,7	2%		22,7	1%
External relations + Defence	95,325	9,3%	58,56	6%	98,4	9%		98,4	5%
Administration	28,7	2,8%	61,44	6%	73,1	7%		73,1	4%
TOTAL	1025	100%	960	100%	1074,4	100%	750	1824,4	100%

	MFF 2007-2013 (en milliards d'euros)	% du total	MFF 2014-2020 (en milliards d'euros)	% du total
Competitiveness for growth and employment	471,5	46,0%	125,76	13%
Cohesion for growth and employment	404,875	39,5%	325,44	34%
Conservation and management of natural resources	0	0,0%	373,44	39%
Freedom, security and justice + Citizenship and culture	24,6	2,4%	15,36	2%
External relations + Defence	95,325	9,3%	58,56	6%
Administration	28,7	2,8%	61,44	6%
TOTAL	1025	100%	960	100%

	MFF 2021-2028 (en milliards d'euros)	% du total	NGEU (en milliards d'euros)	MFF 2021-2028 + NGEU (en milliards d'euros)	% du total
Single Market, Innovation and Digital	132,8	12%	10,6	143,4	8%
Cohesion, Resilience and Values	377,8	35%	721,9	1099,7	60%
Natural Resources and Environment	356,4	33%	17,5	373,9	20%
Migration and Border Management	22,7	2%		22,7	1%
Security and Defence	13,2	1%		13,2	1%
Neighbourhood and the World	98,4	9%		98,4	5%
European Public Administration	73,1	7%		73,1	4%
TOTAL	1074,4	100%	750	1824,4	100%

	MFF 2007-2013 (en milliards d'euros)	% du total	MFF 2014-2020 (en milliards d'euros)	% du total	MFF 2021-2028 (en milliards d'euros)	% du total	NGEU (en milliards d'euros)	MFF 2021-2028 + NGEU (en milliards d'euros)	% du total
Competitiveness for growth and employment	471,5	46,0%	125,76	13%	132,8	12%	10,6	143,4	8%
Cohesion for growth and employment	404,875	39,5%	325,44	34%	377,8	35%	721,9	1099,7	60%
Conservation and management of natural resources	0	0,0%	373,44	39%	356,4	33%	17,5	373,9	20%
Freedom, security and justice + Citizenship and culture	24,6	2,4%	15,36	2%	22,7	2%		22,7	1%
External relations + Defence	95,325	9,3%	58,56	6%	13,2	1%		13,2	1%
Administration	28,7	2,8%	61,44	6%	98,4	9%		98,4	5%
TOTAL	1025	100%	960	100%	1074,4	100%	750	1824,4	100%

Source : calculs de l'auteur.

Ce volet « Cohésion, résilience et valeurs », financé à la fois par le cadre financier pluriannuel et par *Next Generation EU*, a pour objectif de favoriser la cohésion entre les États membres de l'UE et soutenir les régions les moins développées. Une partie importante du volet cohésion est aussi dédiée à la jeunesse, à l'emploi et à des objectifs sociaux, articulés avec le Socle européen des droits sociaux, dont le plan d'action a été récemment mis à jour lors du Sommet social de Porto (mai 2021) ⁷. Ce socle, initialement lancé par la Commission européenne en 2017, vise principalement à mettre en place 20 principes dont l'objectif est d'améliorer les conditions de travail, l'égalité des chances pour tous ainsi que favoriser la protection et l'inclusion sociale.

Le volet « Cohésion, résilience et valeurs » du cadre financier 2021-2027 connaît quelques modifications avec la création de 5 objectifs principaux (contre 11 précédemment) orientés principalement sur le développement de la connectivité aux TIC des régions, la transition énergétique ainsi que la mise en place du Socle européen des droits sociaux ⁸.

Il s'articule autour de quatre fonds principaux, incluant :

– Deux fonds déjà présents dans le précédent cadre financier pluriannuel : le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion.

Puis deux fonds récemment modifiés ou créés pour ce cadre financier 2021-2027 :

– Le Fonds social européen+ : ce nouveau fonds est issu de la fusion entre plusieurs fonds sociaux (fusion entre le Fonds social européen [FSE], le fonds d'investissement pour les jeunes, Fonds européen d'aide aux plus démunis [FEAD]) dont l'objectif principal est l'application du plan d'action du Socle européen des droits sociaux, élaboré en mars 2021 avec pour objectif principal qu'au moins 78 % des 20-64 ans soient en emploi d'ici à 2030. Cet objectif s'élevait à 75 % pour 2020, à noter que le taux d'emploi dans l'UE s'élevait à 73,1 % en 2019 avec 17 États membres qui avaient atteint leur objectif 2020. L'objectif de ce fonds est de soutenir l'emploi des jeunes mais aussi de lutter contre la pauvreté. Le fonds va permettre notamment de financer des investissements dans la requalification et la formation des jeunes affectés par la crise du Covid-19 particulièrement, favoriser la mobilité du travail au sein de l'UE, financer des projets luttant contre la pauvreté infantile, etc.

– Le Fonds pour une transition juste : ce fonds est une nouveauté dans le cadre du Pacte vert ou « *Green Deal* » européen et s'inscrit dans l'objectif d'accompagner les régions dans leur transition énergétique en vue d'une neutralité carbone pour l'Europe en 2050. Son objectif est le soutien financier à l'investissement de petites et moyennes entreprises (PME) dans des objectifs notamment énergétiques ainsi que la requalification des travailleurs et le soutien à la recherche d'emploi pour accompagner les plus touchés par la modernisation de l'économie.

Le volet « Cohésion, résilience et valeurs » du cadre financier est complété par *Next Generation EU* via les programmes « Facilité pour la reprise et la résilience », « REACT-EU » ainsi que le programme « RescEU » dont l'objectif est de fournir rapidement des fonds aux régions les plus touchées par la crise du Covid-19. Le programme RescEU vise notamment à soutenir les régions touchées par des catastrophes naturelles pour lutter contre les incendies notamment ou mettre en place des hôpitaux de campagne face à l'urgence sanitaire.

7. Pour plus d'informations, voir « Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux (2021) », Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2021.

8. Pour un détail des objectifs, voir "Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy", <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>

Tous les pays de l'UE ont accès aux financements *Next Generation EU* mais sous conditions. Pour bénéficier de ce prêt européen, chaque pays doit mettre en place un plan de relance qui répond à 4 conditions : 1) consacrer 37 % des dépenses publiques du plan de relance à la lutte contre le réchauffement climatique, 2) réserver 20 % à la numérisation de l'économie, 3) prendre en compte les recommandations de réformes de la Commission européenne issues du Semestre européen, 4) respecter l'État de droit (notamment en matière de lutte contre la fraude ou de réforme du code des marchés publics). Si ces conditions sont remplies, le montant dont bénéficiera chaque pays est calculé en fonction de la population, du ratio PIB/habitant et du taux de chômage avant la crise pandémique (entre 2015 et 2019). Au-delà de la nouveauté liée à la création du plan de relance, le nouveau budget européen met l'accent sur les objectifs climatiques, environnementaux et sociaux.

SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES ET EMPRUNT EUROPÉEN

Pour comprendre les modalités de financement de ces deux instruments du budget communautaire, il faut distinguer le système des ressources propres, mode de financement traditionnel du cadre financier communautaire, de l'emprunt européen contracté pour financer le plan de relance européen.

Le cadre financier de l'Union est financé presque entièrement par des recettes qualifiées de « ressources propres »⁹ (99 %). Celles-ci sont fondées sur :

- La contribution directe des États membres (dite « ressource RNB », représentant environ 75 % du budget de l'UE). Ces transferts financiers des États à l'Union sont calculés pour chaque État en fonction de son revenu national brut, certains pays bénéficiant par ailleurs de rabais. Elle existe sous sa forme actuelle depuis 1988.

- La ressource propre fondée sur la TVA (environ 15 % du budget de l'UE). Elle correspond à un transfert par les États membres d'une fraction du montant de la TVA qu'ils perçoivent sur leur territoire (0,3 % pour 2021-2027).

- Les ressources propres « traditionnelles » (moins de 10 % du budget de l'UE). Introduites dans les années 1970, elles correspondent pour l'essentiel aux droits de douane perçus par l'UE lorsque des marchandises en provenance de pays tiers entrent dans le Marché unique.

L'UE complète son budget par des amendes infligées aux entreprises ne respectant pas les règles de concurrence, par des contributions de pays tiers à certains programmes de l'Union, ou encore par l'impôt sur les rémunérations du personnel communautaire. L'ensemble, qui n'est pas compris dans les ressources propres, ne représente toutefois que 1 % du total des recettes de l'UE.

Concernant l'emprunt européen, le plan de financement est tout autre. Pour rembourser cet emprunt de 750 milliards sur 30 ans, la Commission européenne devra disposer de nouvelles ressources propres et commencera à rembourser en 2028. La figure 3 présente l'agenda permettant d'aboutir à la création de ces nouvelles ressources. C'est encore un long parcours du combattant qui s'annonce puisque les pays membres devront tous être d'accord :

- À ce jour, seule une nouvelle contribution sur les déchets plastiques non recyclés a vu le jour depuis le 1^{er} janvier 2021. Cette ressource se base sur une contribution nationale

9. Contrairement à ce que le terme peut laisser penser, les « ressources propres » ne sont donc pas toujours « propres » à l'Union et indépendantes des contributions nationales. En effet, celles fondées sur la TVA et le RNB sont de fait collectées à travers un prélèvement européen sur les impôts nationaux.

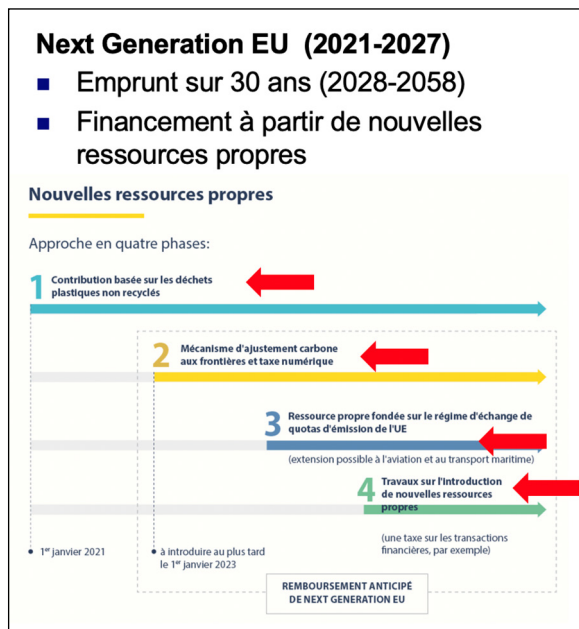
fondée sur la quantité de déchets d'emballages plastiques non recyclés, fixée à un taux d'appel de 0,80 euro par kilogramme appliqué au poids des déchets.

– D'ici à 2023, trois nouvelles ressources propres devraient apparaître *via* le mécanisme d'ajustement aux frontières du carbone, la révision du système d'échange de quotas d'émission et une taxe sur les services numériques (plus connue sous le nom de taxe GAFAM, pour *Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft*). Cette dernière proposition est encore largement débattue et se pose le problème de l'efficacité de cette taxe étant donné les règles internationales de taxation qui permettent déjà facilement aux entreprises du numérique d'éviter de payer des taxes (Fuest and Pisani-Ferry, 2020).

– D'ici à 2026, deux nouvelles ressources propres pourraient s'ajouter *via* la nouvelle assiette commune de l'impôt sur les sociétés (projet d'ACCIS) et une taxe sur les transactions financières (également appelée taxe Tobin ou taxe Robin des Bois).

– Un projet de taxe sur les multinationales est également à l'étude au niveau de l'OCDE. Ces nouvelles ressources propres sont censées ne pas peser sur les consommateurs ou les entreprises, afin de ne pas remettre en cause les effets positifs attendus des plans de relance.

Figure 3 – Plan de financement de l'emprunt européen



Source : Infographie, Commission européenne.

INVESTEU ET LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

Le plan Juncker, autrement appelé Plan d'investissement pour l'Europe, a été lancé en 2015 et renouvelé en 2018. L'objectif de ce plan Juncker 1 était d'investir pour un montant de 315 milliards entre 2015 et 2018, objectif qui a été atteint. Le plan Juncker 2 a ensuite

été porté à 500 milliards pour 2020. C'est désormais *InvestEU* qui, succédant aux plans Juncker 1 et 2, est destiné à mobiliser une nouvelle vague d'investissements d'au moins 372 milliards d'euros afin de donner un nouvel élan à l'investissement, à l'innovation et à la création d'emplois en Europe au cours de la période 2021-2027.

À l'instar des plans Juncker, *InvestEU* fait partie intégrante de la politique économique de la Commission européenne en matière d'investissement, de réformes structurelles et de responsabilité fiscale, et constitue aussi un élément de réponse de la Commission à la crise du Covid-19, l'objectif étant que l'UE conserve son attrait pour les entreprises qui souhaitent s'y installer et y prospérer. *InvestEU* simplifie l'accès aux financements européens et améliore leur efficacité : un seul ensemble de règles et de procédures et un seul point de contact pour obtenir des conseils. Grâce à l'attrait que les garanties budgétaires de l'UE exercent sur les investisseurs, le fonds *InvestEU* donne un coup de pouce supplémentaire aux investissements dans l'UE. En effet, s'appuyant sur le mécanisme de l'effet de levier, *InvestEU* se finance exclusivement à partir de financements privés toutefois couverts par une garantie à hauteur de 26 milliards d'euros financée par le budget communautaire qui viennent alimenter un fonds de garantie (également abondé par la BEI). Ce fonds de garantie permet d'emprunter sur les marchés (obligations) afin d'atteindre les 372 milliards.

Il s'agit de cibler les projets les plus prometteurs, mais aussi les plus risqués, qui n'auraient pas pu obtenir un financement *via* le circuit traditionnel de la BEI. Les projets ne sont approuvés que s'ils répondent à plusieurs critères d'éligibilité : ils doivent être viables sur les plans économique et technique, être compatibles avec les politiques de l'UE (objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive, de création d'emplois de qualité et de cohésion économique sociale et territoriale), apporter une additionnalité (pas de financement possible *via* les circuits traditionnels), maximiser la mobilisation de capitaux du secteur privé et enfin porter sur au moins l'un des secteurs suivants : recherche, développement et innovation, énergie, transport, technologies de l'information et de la communication, protection de l'environnement et utilisation efficace des ressources, promotion du capital humain, de la culture et de la santé. Le choix des projets ne doit pas répondre à des quotas nationaux ou sectoriels. Les pays membres de l'UE ne sont donc pas uniformément bénéficiaires du plan, même si, *via* sa plateforme d'aide en investissement, les autorités européennes cherchent à le déployer sur l'ensemble du territoire européen. Notons enfin que le plan Juncker complète, mais ne remplace pas, les instruments traditionnels de la politique européenne de cohésion, en particulier les fonds structurels et d'investissement européens (FEDER, FSE, FC, FEADER, FEAMP).

La figure 4 compare les plans Juncker et *InvestEU*, à la fois en termes de montant et de priorités. Le plan Juncker concernait deux grands types de projets : (1) les grands projets portant sur un secteur d'avenir : infrastructures (transport, haut débit, énergie, numérique...) mais aussi utilisation plus efficace des ressources et énergies renouvelables, fonds d'investissement de long terme, recherche et innovation, éducation, stages ; (2) des projets innovants portés par des petites et moyennes entreprises ou des entreprises de taille intermédiaire. Le programme *InvestEU* soutient quant à lui les quatre domaines d'action suivants : (1) infrastructures durables ; (2) recherche, innovation et numérisation ; (3) PME ; (4) investissements sociaux et compétences. Ces quatre volets peuvent englober des investissements stratégiques incluant des projets importants d'intérêt européen afin de soutenir les destinataires finaux dont les activités revêtent une importance stratégique pour l'UE, notamment au regard de la transition verte et de la transition numérique, de l'amélioration de la résilience et du renforcement des chaînes de valeur stratégiques.

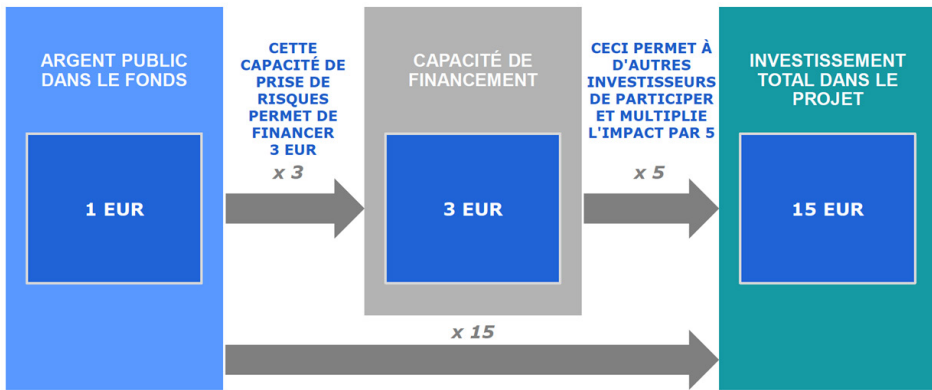
Figure 4 – Comparaison des plans Juncker et InvestEU (période, montant, priorités)

Plan Juncker 1 - 2015-2017 - 315 milliards d'euros et Plan Juncker 2 - 2018-2020 - 500 milliards d'euros	Invest EU - 2021-2027 - 372 milliards d'euros				
<p>Des grands projets portant sur un secteur d'avenir :</p> <div data-bbox="319 482 535 809" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>BÉNÉFICIAIRES FINAUX ET PROJETS TYPIQUES</p> <ul style="list-style-type: none"> Infrastructures de transport : Fonds d'investissement à long terme Infrastructures énergétiques : Infrastructures énergétiques Innovation : Efficacité énergétique et usage des ressources Recherche : Énergie renouvelable Autres projets : Éducation et formation </div>	<p>Des projets innovants portés par des PME ou ETI</p> <div data-bbox="319 855 535 1128" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>BÉNÉFICIAIRES FINAUX ET EXEMPLES DE PROJETS</p> <ul style="list-style-type: none"> PME : Ex.: fonds propres d'une jeune entreprise Ex.: microcrédits à une PME Entreprise à moyenne capitalisation : Ex.: prêts en faveur d'un projet R&D Ex.: capital-risque en faveur d'un prototype </div>	<p>Infrastructures durables</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transports, en particulier les modes de transport propres et durables, le transport multimodal, la sécurité routière, le renouvellement et l'entretien des infrastructures ferroviaires et routières - Énergie, en particulier l'énergie renouvelable, l'efficacité énergétique et les projets de rénovation de bâtiments axés sur les économies d'énergie et l'intégration des bâtiments dans une source d'énergie connectée, le stockage, le numérique dans les systèmes de transport, - Connectivité numérique et accès numérique, y compris dans les zones rurales, ... 	<p>Recherche, innovation et numérisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Activités de recherche, de développement de produits et d'innovation - Transfert des technologies et des résultats de la recherche vers le marché, soutien aux acteurs du marché et coopération entre les entreprises - Démonstration et déploiement de solutions innovantes et soutien au développement des entreprises innovantes, ainsi que numérisation de l'industrie européenne 	<p>PME</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité et accessibilité des financements pour les PME, y compris les entreprises innovantes ou des secteurs de la culture et de la création, et pour les petites entreprises de taille intermédiaire - Possibilité d'un soutien en capital aux PME qui n'étaient pas déjà en difficulté dans le cadre des aides d'État à la fin de 2019, mais qui font face depuis lors à des risques importants dus à la crise causée par la pandémie de COVID-19 	<p>Investissements sociaux et compétences</p> <ul style="list-style-type: none"> - Microfinancement - Financement des entreprises sociales et économie sociale - Mesures visant à promouvoir les compétences en matière d'égalité des sexes, éducation, formation et services connexes - Infrastructures sociales (y compris les infrastructures de santé et d'éducation, le logement social et le logement étudiant) - Innovation sociale, notamment les investissements et contrats à impact social, ...

Source : auteur.

La Banque européenne d'investissement (BEI) est donc l'institution financière des États membres de l'UE. C'est une banque sans but lucratif créée par le traité de Rome en 1947. C'est la première institution financière multilatérale au monde (par le volume de ses prêts et emprunts). Le principe de financement du plan Juncker puis d'*InvestEU* repose sur l'« effet de levier » illustré par la figure 5 qui indique qu'un euro de contributions publiques sous forme de garantie au niveau de l'UE génère une capacité de financement de trois euros qui permet au final quinze euros de financement en étant complétée par des financeurs privés qui souhaitent investir dans les projets rentables proposés.

Figure 5 – Principe de fonctionnement de l'effet de levier



Source : Infographie, Commission européenne.

*
* *

En définitive, l'intervention publique communautaire pour 2021-2027 résulte d'une volonté de s'adapter aux diverses turbulences qui ont frappé l'UE et aux nouveaux défis à relever.

Ainsi, des instruments d'intervention publique innovants ont vu le jour, en complément du traditionnel cadre financier pluriannuel, à savoir le plan de relance *Next Generation EU* et le programme *InvestEU*. Alors qu'*InvestEU* reconduit l'expérience des plans Juncker successifs dans le but de soutenir la croissance économique à long terme en attirant des capitaux privés pour financer des projets dans les domaines du développement durable, de l'économie de la connaissance, mais aussi dans l'économie sociale, *Next Generation EU* vient renforcer l'intervention nationale dans ces mêmes domaines, tout en permettant également une intervention publique à plus court terme pour soutenir l'activité et l'emploi durant la crise sanitaire.

L'innovation majeure en termes de financement repose sur le recours désormais massif aux marchés financiers (que ce soit par le biais de l'emprunt européen ou de l'effet de levier dans le cadre des projets soutenus par la BEI), ce qui pose en revanche la question des modalités de remboursement des crédits contractés, question qui ne tardera pas d'animer le débat public.

En effet, ces innovations tant du point de vue de la capacité de dépenses publiques que de la mobilisation de sources de financement alternatives ne vont pas sans soulever un certain nombre d'interrogations voire d'inquiétudes au titre desquels les outils disponibles en termes d'évaluation de l'action publique à horizon 2027, le risque d'inefficiences dans l'allocation des financements au regard de la multiplication des acteurs œuvrant dans un même objectif de soutien à la croissance économique (budget communautaire, budgets nationaux, plan de relance NGEU, BEI), l'augmentation significative du taux de dépendance à l'égard des marchés financiers qui peuvent à tout moment modifier leurs anticipations conduisant à une hausse du coût des crédits obtenus.

Bibliographie

- Barbier-Gauchard, Amélie ; Sidiropoulos, Moïse ; Varoudakis, Aristomène (2018), *La Gouvernance économique de la zone euro*, De Boeck Université.
- Bloj, Ramona ; L'Hôte, Marion (2021), *Europe : les bonnes règles pour retrouver la croissance*, Question d'Europe n° 596, Fondation Robert Schuman.
- Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom.
- Commission européenne (2021), Communication de la Commission concernant des orientations techniques pour l'évaluation de la durabilité dans le cadre du Fonds *InvestEU*, C(2021) 2632 final, Bruxelles.
- European Commission (2020), "Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak", 2 April 2020, COM (2020), 139 final.
- Fuest, Clemens ; Pisani-Ferry, Jean (2020), *Financing the European Union: New Context, New Responses*, Bruegel.