

Faculté de droit et de criminologie

**L'Union et la dette européenne : un cadre
juridique en construction pour une pratique en
essor**

Auteur : Sélim Mola

Promotrice : Anne-Lise Sibony

Année académique 2024-2025

Master en droit à horaire décalé

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 107 à 114 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Engagement d'intégrité – Travaux écrits et mémoires d'étudiant.e.s

Je reconnais avoir pris connaissance des règles d'or de l'honnêteté intellectuelle ainsi que des Lignes directrices sur l'usage responsable des outils d'intelligence artificielle de l'UCLouvain (disponibles sur le site www.uclouvain.be/drt - page "règlements") et je m'engage à respecter les valeurs d'intégrité et d'honnêteté qui fondent les règles et recommandations adoptées au sein de la communauté universitaire.

En particulier :

Engagement sur l'authenticité de mon mémoire/travail écrit

- Je déclare sur l'honneur que j'ai préparé et rédigé moi-même ce mémoire/travail écrit.

Reconnaissance du plagiat comme faute

- Je suis conscient.e que le plagiat consiste à réutiliser d'autres documents et sources, même partiellement, sans mentionner le nom de l'auteur ni/ou de la source. Reproduire littéralement des passages d'un autre document, éventuellement traduits, sans les placer entre guillemets, même si l'auteur et la source de cette œuvre sont mentionnés, constitue également un plagiat.
- Je reconnais que le plagiat constitue une faute grave qui entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du Règlement général des études et des examens (RGEE).
- Je m'engage à ce que mon mémoire/travail ne constitue pas une reprise, même partielle, d'un autre document publié ou non, attribué à une personne ou anonyme.

Engagement à citer mes sources

- Je m'engage à attribuer à leur(s) auteur(s) toutes les idées, informations, données sur lesquelles je m'appuie. Je m'engage à référencer tous les emprunts intégrés au mémoire/travail (sous la forme de phrases, graphes, cartes, schémas, tableaux, etc.). Les références (par exemple, en note de bas de page) sont conformes aux exigences académiques et scientifiques (telles que présentées dans les cours de méthodologie, les séances de formation liées au Séminaire d'accompagnement des mémoires en Master et les guides de citation).

Engagement quant à l'usage d'outils d'intelligence artificielle (IA) générative

- Je m'engage à utiliser les outils d'IA générative, en particulier les générateurs de textes, de manière responsable, comme complément de mon apprentissage et sans chercher à contourner les exigences académiques.
- Je m'engage à respecter les Lignes directrices relatives à l'usage responsable de l'IA générative. Elles m'obligent notamment à référencer adéquatement les outils d'IA lorsque je reprends de manière littérale les contenus qu'ils ont générés. En revanche, certains usages de ces outils, par exemple comme assistant linguistique (pour corriger l'orthographe, la syntaxe ou le style), ne doivent pas être mentionnés.
- Je suis conscient.e que les contenus générés par ces outils d'IA ne reflètent pas nécessairement les faits/sources et je m'engage donc à toujours vérifier l'exactitude de ces contenus dans une démarche scientifique.
- Je m'engage à respecter toutes les consignes spécifiques pour le travail/mémoire, ainsi que les exigences de transparence et de documentation du processus ayant abouti au travail/mémoire, notamment en sauvegardant les conversations avec ces outils d'IA.
- Je m'engage à fournir, sur demande, des explications sur la manière dont j'ai utilisé ces outils.
- Je reconnais que le non-respect de ces exigences et de l'intégrité académique peut constituer un abus et être considéré comme une irrégularité au titre des articles 107 et suivants du RGEE et entraîner des sanctions telles que prévues aux articles 111 et suivants du RGEE.

Abstract

Cette thèse examine la construction progressive d'un cadre juridique pour l'endettement de l'Union européenne, depuis les premiers mécanismes communautaires de 1975 jusqu'à NextGenerationEU en 2020. À travers une analyse historico-juridique, elle démontre comment la Commission Européenne, initialement dépourvue de toute compétence d'emprunt explicite, a progressivement développé une capacité d'endettement en réponse aux crises successives.

L'étude s'articule en quatre chapitres analysant respectivement : les mécanismes historiques (1975-1988) caractérisés par leur nature intergouvernementale et leurs montants limités ; le Mécanisme européen de stabilité (2012) marquant l'institutionnalisation de la solidarité financière conditionnelle ; NextGenerationEU (2020) inaugurant l'emprunt comme ressource propre de l'Union ; et les perspectives d'évolution vers une capacité d'endettement permanente.

L'analyse révèle trois mutations fondamentales. Juridiquement, les clauses de flexibilité des traités (articles 235 CEE, 352 et 122 TFUE) ont été progressivement transformées en bases juridiques pour l'endettement financier, validées par une jurisprudence accommodante de la Cour de justice de l'UE. Institutionnellement, la Commission est passée du rôle d'exécutant technique à celui d'architecte stratégique et d'émetteur obligataire majeur.

La thèse conclut que l'Union Européenne a acquis de facto une capacité d'endettement normalisée sans révision formelle des traités, créant une tension entre pratique et droit écrit. Cette évolution, si elle a permis de répondre efficacement aux crises, soulève des questions fondamentales de légitimité démocratique et de cohérence constitutionnelle qui devront être résolues pour institutionnaliser cette transformation.

Mots-clés : Endettement européen, NextGenerationEU, MES, Article 122 TFUE, Solidarité financière, Gouvernance économique européenne, Exceptionnalité

Introduction

Le 21 juillet 2020, après quatre jours et quatre nuits de négociations acharnées, les dirigeants européens s'accordent sur un plan de relance de 750 milliards d'euros financé par emprunt commun. Cette décision, impensable quelques mois plus tôt, marque l'aboutissement provisoire d'une longue évolution : celle de la transformation progressive de l'Union européenne en emprunteur de dernier ressort. Pourtant, rien dans les traités fondateurs ne prévoyait une telle capacité. L'article 310 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose toujours que le budget de l'Union doit être équilibré, interdisant apparemment tout déficit et donc tout endettement. Comment alors expliquer que l'Union gère aujourd'hui un portefeuille de dette de plusieurs centaines de milliards d'euros ?

Cette apparente contradiction entre le droit écrit et la pratique institutionnelle constitue le point de départ de notre recherche. L'histoire de l'endettement européen n'est pas celle d'une progression linéaire et planifiée, mais plutôt celle d'une succession d'innovations pragmatiques en réponse aux crises. Chaque choc externe – les crises pétrolières des années 1970, la crise financière de 2008, la crise des dettes souveraines de 2010, la pandémie de 2020 – a forcé l'Europe à inventer de nouveaux instruments financiers qui, progressivement, ont normalisé l'idée même d'une dette commune européenne.

Cette évolution soulève des questions fondamentales pour comprendre la nature de la construction européenne. Comment l'Union a-t-elle pu développer une capacité d'emprunt substantielle sans base juridique explicite dans les traités ? Quels mécanismes juridiques et institutionnels ont permis de contourner les interdictions apparentes du droit primaire ? Comment s'articulent les logiques intergouvernementales et supranationales dans la gouvernance de ces instruments ? Et surtout, cette construction empirique et fragmentée peut-elle perdurer sans clarification constitutionnelle ?

Notre hypothèse centrale est que l'Union européenne a progressivement construit, par sédimentation de mécanismes ad hoc, un cadre juridique de facto pour l'endettement qui transforme fondamentalement sa nature sans révision formelle des traités. Cette mutation s'opère à travers trois dynamiques interconnectées : premièrement l'interprétation extensive des bases juridiques existantes, notamment les clauses de flexibilité ; deuxièmement l'innovation

institutionnelle créant des structures hybrides entre le communautaire et l'intergouvernemental ; troisièmement la validation jurisprudentielle systématique par la Cour de justice de l'UE privilégiant l'efficacité sur l'orthodoxie juridique.

Pour tester cette hypothèse, nous adoptons une approche historico-juridique analysant l'évolution des mécanismes d'emprunt européens depuis 1975. Cette perspective permet de saisir les continuités et les ruptures, les héritages et les innovations qui caractérisent chaque étape. Notre analyse s'appuie sur l'étude systématique des textes juridiques (traités, règlements, décisions), de la jurisprudence de la Cour de justice et des cours constitutionnelles nationales, ainsi que de la doctrine académique qui a accompagné et parfois anticipé ces évolutions.

Le premier chapitre examine les mécanismes historiques d'emprunt communautaire entre 1975 et 1988. Ces instruments pionniers, adoptés en réponse aux chocs pétroliers, établissent les premiers précédents d'endettement européen. Limités dans leurs montants et leurs objectifs, strictement intergouvernementaux dans leur gouvernance, ils n'en constituent pas moins la matrice originelle dont les développements ultérieurs porteront l'empreinte.

Le deuxième chapitre analyse la création du Mécanisme européen de stabilité en 2012, réponse à la crise des dettes souveraines qui a un temps menacer la zone euro. Le MES marque un saut qualitatif : organisation internationale permanente dotée de 500 milliards de capacité de prêt, il institutionnalise le principe de solidarité financière conditionnelle. L'arrêt Pringle de la Cour de justice, validant cette construction malgré l'article 125 TFUE, illustre la plasticité du droit européen face aux nécessités de la crise.

Le troisième chapitre étudie NextGenerationEU, plan de relance post-pandémie qui franchit plusieurs lignes rouges historiques. Pour la première fois, l'Union emprunte massivement pour financer des subventions, inscrit l'emprunt parmi ses ressources propres, et conditionne les financements à des objectifs de transformation structurelle d'une ampleur sans précédent. NGEU révèle l'ampleur de la mutation : d'instrument de stabilisation d'urgence, l'endettement devient un outil d'investissement stratégique.

Le quatrième chapitre, prospectif, explore les tensions entre la normalisation de facto de l'endettement et les résistances politiques et juridictionnelles à sa pérennisation. L'analyse des développements récents, notamment l'instrument SAFE pour la défense, suggère une

dynamique de continuum d'exceptionnalité où chaque crise justifie un nouveau mécanisme présenté comme temporaire.

Au-delà de son intérêt académique, cette recherche éclaire des enjeux politiques majeurs. L'Europe fait face à des défis (transition écologique, vieillissement démographique autonomie stratégique dans les domaines industriels technologiques et de défense) nécessitant des investissements massifs que ni les budgets nationaux contraints ni le budget européen marginal ne peuvent assurer. La question de la capacité d'endettement n'est donc pas technique mais existentielle : elle déterminera la capacité de l'Union Européenne à répondre aux défis du XXI^e siècle et au-delà, sa place comme acteur pertinent sur la scène mondiale.

Chapitre 1 – Les premiers emprunts communautaires, des instruments sur mesure pour répondre à des crises ponctuelles (1975-2010)

Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont confronté la Communauté économique européenne à ses premières crises systémiques. Dans ce contexte d'urgence, les institutions communautaires ont développé à partir de 1975 des mécanismes d'emprunt qui, bien que non explicitement prévus par le traité de Rome, se sont imposés comme des instruments nécessaires de soutien financier de l'UE à ses états-membres. Ces dispositifs, conçus initialement comme des réponses temporaires aux déséquilibres des balances des paiements et au ralentissement de l'investissement, ont progressivement établi une pratique de l'endettement communautaire.

Ce chapitre examine d'abord les conditions économiques et juridiques qui ont permis l'émergence de ces premiers emprunts malgré le silence des textes fondateurs (A), puis analyse les caractéristiques structurelles de ces instruments pionniers, marqués par leur dimension intergouvernementale, leur portée limitée et leur recherche constante d'ancrage dans le droit primaire (B).

A) L'émergence des premiers emprunts communautaires

1. L'absence de compétence d'endettement attribuée par traité à l'Union

L'interdiction implicite de l'endettement communautaire découle de deux verrouillages juridiques fondamentaux inscrits dans l'architecture originelle des traités.

Premier verrou : le principe d'attribution, garde-fou contre la dérive fédérale. L'article 4 CEE pose une règle d'airain : « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées ». Pas de compétence générale, pas de pouvoirs implicites – du moins en théorie. Koen Lenaerts, président de la Cour de justice de l'UE depuis 2015, rappelle dans un article

récent¹ que « the Union can be legitimate and thus inspire confidence only if it acts within the competences conferred upon it by its basic constitutional charter », que constitue le traité². Le principe d'attribution structure ainsi toute l'architecture constitutionnelle européenne : les compétences qui ne sont pas expressément confiées restent exclusivement aux mains des États.

Le Traité de Rome de 1957³ ne fait aucune mention d'un quelconque pouvoir d'emprunt pour la Communauté. Ce silence n'est pas un oubli. Les négociateurs, encore hantés par les souvenirs de l'hyperinflation de Weimar et profondément influencés par la doctrine ordolibérale⁴ de l'École de Fribourg, ont sciemment écarté cette possibilité⁵. Les articles 200 et 201 CEE détaillent explicitement les sources des recettes.

L'article 200 CEE prévoit : « Les recettes du budget comprennent, sans préjudice d'autres recettes, les contributions financières des États membres »

L'article 201 CEE ouvre certes une perspective d'évolution en disposant que « La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des États membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place ». On soulignera la formulation utilisée: il s'agit de « remplacer » les contributions, non de créer de nouvelles sources de financement. L'emprunt n'est même pas envisagé comme hypothèse.

Cette énumération limitative des ressources propres sera progressivement concrétisée mais restera strictement encadrée dans le périmètre défini par l'article 201. La décision du Conseil du 21 avril 1970⁶, première mise en œuvre de cet article, remplace effectivement les contributions nationales par des ressources propres. Son article 2 définit précisément ces ressources : « a) des prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires [...]

¹ K. LENAERTS, « The broadening of EU competences through the case law of the Court of Justice: myth or reality? », *ERA Forum*, 2023, vol. 24, p. 590.

² CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement*, aff. 294/83, EU:C:1986:166, pt 23.

³ Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957, JO 25.3.1957. Les articles cités correspondent à la numérotation originale : art. 199 CEE (équilibre budgétaire, actuel art. 310 TFUE), art. 201 CEE (ressources propres, actuel art. 311 TFUE), art. 235 CEE (clause de flexibilité, actuel art. 352 TFUE).

⁴ Joerges, C. (2005). "What is Left of the European Economic Constitution?", EUI Working Paper LAW No. 2005/13, p. 15-24.

⁵ D. Gerber, « Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the "New" Europe », *American Journal of Comparative Law*, vol. 42, 1994, p. 25-84.

⁶ Décision 70/243/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, JO L 94 du 28.4.1970, p. 19-22 (DE, FR, IT, NL), disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:31970D0243>.

dans le cadre de la politique agricole commune », « b) des droits du tarif douanier commun », et éventuellement « d'autres taxes qui seraient instituées, dans le cadre d'une politique commune ».

Quinze ans plus tard, la décision 85/257/CEE du 7 mai 1985 élargit le système en portant le plafond TVA de 1% à 1,4% de l'assiette harmonisée, mais confirme l'architecture restrictive. Les ressources propres restent limitées aux prélèvements agricoles, droits de douane, et ressources TVA. L'article 201 recettes de la Communauté énumère ainsi de manière limitative les ressources : contributions nationales d'abord, puis droits de douane et prélèvements agricoles à partir de 1970.

L'emprunt ? Il n'existe tout simplement pas dans l'architecture juridique communautaire.

S'il restait encore un doute sur le caractère délibéré de l'absence d'attribution de la compétence d'emprunt à la Commission, l'épisode relaté par Daniel Strasser, ancien directeur de la DG BUDG, permet de le dissiper.

Selon Daniel Strasser⁷, un épisode méconnu et déterminant s'est joué en 1973 dans l'histoire de l'endettement européen. La Commission européenne, anticipant les besoins financiers futurs de la Communauté, proposa le 10 octobre 1973 un projet audacieux : créer une base juridique explicite pour l'emprunt communautaire par le biais d'un traité modificatif. Cette proposition révolutionnaire prévoyait d'intégrer le pouvoir d'emprunt directement dans la procédure budgétaire ordinaire. L'article 2 du projet stipulait que « le recours à la levée d'emprunts sera décidé durant la procédure budgétaire par le Conseil statuant à la majorité qualifiée et avec l'accord de l'Assemblée statuant à la majorité de ses membres et à la majorité absolue des suffrages exprimés ».

Cette architecture institutionnelle était remarquablement démocratique pour l'époque : elle combinait l'efficacité décisionnelle (majorité qualifiée au Conseil plutôt qu'unanimité) avec la légitimité parlementaire (accord nécessaire de l'Assemblée). Cependant, les États membres rejetèrent catégoriquement cette proposition. Leur argument officiel – que les ressources

⁷ D. STRASSER, *The Finances of Europe: The Budgetary and Financial Law of the European Communities*, 7e éd., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1991, p. 101.

propres existantes suffisaient pour les années à venir – masquait probablement des réticences plus profondes à abandonner leur monopole sur l'endettement souverain.

L'échec de 1973 illustre ainsi la tension permanente entre d'une part l'ambition de la Commission de développer d'une capacité financière autonome et d'autre part, la réticence des États à transférer cette prérogative régaliennne.

Deuxième verrou : l'obligation d'équilibre budgétaire, véritable dogme fondateur

L'article 199 CEE institue l'obligation d'équilibre budgétaire sans ambiguïté : « Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses ».

La décision du Conseil du 21 avril 1970, première mise en œuvre de l'article 201 CEE sur les ressources propres, prend d'ailleurs la précaution de rappeler en son article premier que ces ressources sont attribuées « en vue d'assurer l'équilibre » du budget. Cette formulation n'est pas anodine : elle verrouille toute interprétation qui permettrait d'utiliser l'emprunt comme ressource d'équilibrage.

Cette obligation d'équilibre va façonner la pratique institutionnelle jusqu'à nos jours.

Ces deux verrouillages forment un système d'une cohérence redoutable. Ils dessinent les contours d'une communauté économique sui generis, ni État fédéral ni simple organisation internationale⁸. Cette architecture n'est pas le fruit du hasard mais d'un compromis politique subtil. Les États acceptent de partager leur souveraineté via l'attribution de compétences à la Communauté, mais en conservent le contrôle notamment au travers de son budget.

Pourtant, dès l'origine, une faille existe dans ce dispositif. L'article 235 CEE autorise le Conseil à prendre, à l'unanimité, les « dispositions appropriées » pour réaliser les objectifs du traité quand les pouvoirs nécessaires font défaut. Cet article, connu sous le nom de « clause de flexibilité » ou « clause des pouvoirs implicites », dispose : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet,

⁸ B. DE WITTE, « The European Union as an International Legal Experiment », in G. DE BÚRCA et J.H.H. WEILER (dir.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge UP, 2012, p. 19-56, spéc. p. 34

le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. »

Cette disposition incarnait ainsi un certain pragmatisme juridique, permettant l'adaptation du droit communautaire à des nécessités potentielles sans recourir à une lourde procédure de révision des traités. Toutefois, l'article suscitait la controverse car comme l'a écrit Konstadinides « the EU has held competences that were necessary for it to attain its objectives through resort to what some critics have referred to as a means of self-conferral »⁹.

L'exigence d'unanimité au Conseil constituait néanmoins un garde-fou essentiel, garantissant que cette flexibilité ne s'exerce qu'avec l'accord unanime de tous les États membres.

Par ailleurs, dans son avis 2/94 de 1996, la Cour de Justice de l'UE rappelle les limites aux pouvoirs octroyées de l'article 235 « Faisant partie intégrante d'un ordre institutionnel basé sur le principe des compétences d'attribution, cette disposition ne saurait constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de la Communauté au-delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions du traité, et en particulier de celles qui définissent les missions et les actions de la Communauté. Elle ne saurait en tout cas servir de fondement à l'adoption de dispositions qui aboutiraient en substance, dans leurs conséquences, à une modification du traité échappant à la procédure que celui-ci prévoit à cet effet »¹⁰.

Les rédacteurs du traité, conscients qu'ils ne pouvaient tout prévoir, ont donc laissé cette porte entrouverte. Ils ne savaient pas qu'elle deviendrait, vingt ans plus tard, le sésame de l'endettement communautaire.

Ainsi, de la création de la CEE par le Traité de Rome en 1957 jusqu'au milieu des années 1970, la question de l'emprunt communautaire sommeille. En effet, pourquoi emprunter quand la croissance des Trente Glorieuses assure la prospérité des états ? Le système de Bretton Woods maintient la stabilité monétaire, le commerce intra-communautaire explose, les contributions

⁹ T. Konstadinides, « Drawing the Line between Circumvention and Gap-Filling: An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty's Flexibility Clause », *Yearbook of European Law*, vol. 31, n° 1, 2012, p. 227-262,

¹⁰ CJUE, avis 2/94, Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 28 mars 1996, Rec. 1996, p. I-1759, ECLI:EU:C:1996:140.

nationales suffisent amplement. L'endettement communautaire reste une curiosité juridique non exploitée¹¹.

Il faudra le séisme du premier choc pétrolier pour que cette construction théorique se fissure. Quand le prix du baril quadruple en quelques mois fin 1973, quand les balances des paiements s'effondrent et que l'Italie doit recourir à l'assistance du FMI en 1974¹², les gardiens du temple juridique découvrent soudain les vertus de la flexibilité. L'article 235 CEE sort de sa léthargie.

2. La création des premiers instruments d'emprunt, une conséquence des chocs pétroliers

Le premier tournant intervient avec le premier choc pétrolier de 1973-1974. L'augmentation brutale du prix du pétrole, conjuguée à la fin du système de Bretton Woods, plonge l'Europe dans une récession économique inédite depuis la Seconde Guerre mondiale. Les déficits commerciaux se creusent, les balances des paiements se dégradent, et certains États membres voient leur capacité à financer leurs importations stratégiques menacée¹³.

Les chocs pétroliers ont constitué le déclencheur historique qui pousse la Communauté européenne à franchir un tabou fondamental en créant, successivement entre 1975 et 1988, cinq mécanismes pionniers d'emprunt communautaire. Ces instruments (le mécanisme d'emprunts communautaires, les emprunts Euratom, le Nouvel Instrument Communautaire, le soutien à la balance des paiements et le Mécanisme Unique) ont établi le précédent de l'emprunt européen conjoint tout en révélant les tensions fondamentales entre contrôle intergouvernemental et ambition communautaire. Malgré leurs bases juridiques controversées et leur portée limitée, ces mécanismes se sont révélés cruciaux pour soutenir les États membres en difficulté économique et ont posé les fondations institutionnelles des instruments financiers européens modernes.

¹¹ D. STRASSER, *The Finances of Europe: The Budgetary and Financial Law of the European Communities*, 7e éd., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1991, p. 100.

¹² Fonds monétaire international, *IMF History (1972–1978), vol. 1, chap. 23 : « Stand-By Arrangements with an Industrial Member : Italy », disponible sur le site du Fonds monétaire international : <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781451922684/ch023.xml>

¹³ M. Dumoulin, « L'Europe face aux chocs pétroliers », in *Histoire de la construction européenne*, Bruylant, 2014, p. 215-232.

Les instruments classiques de solidarité communautaire apparaissent insuffisants. Comme l'explique le préambule du Règlement 397/75, la CEE pouvait mobiliser des capitaux dans des conditions plus favorables que les États affectés dont la balance des paiements est affectée par le renchérissement des produits pétroliers.

Le budget communautaire, limité en volume et contraint par l'obligation d'équilibre, ne permet pas de répondre à des besoins de liquidité massifs et urgents. C'est précisément pour pallier cette carence que le Conseil des Communautés européennes va, pour la première fois, autoriser la Commission à recourir à l'emprunt sur les marchés financiers au nom de la Communauté¹⁴.

a) Le mécanisme d'emprunts communautaires (1975)

Le **Règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil du 17 février 1975**¹⁵ marque un tournant historique en créant le premier mécanisme d'emprunt de la Communauté européenne. Les considérants du règlement invoquent explicitement les « difficultés de balance des paiements provoquées par le renchérissement des produits pétroliers », l'Italie ayant vu son PIB se contracter de 2% et plusieurs États membres affrontant des crises sans précédent.

L'article 1er dispose que « la Communauté économique européenne peut contracter des emprunts dans la limite des plafonds autorisés », la base juridique invoquée étant l'article 235 du traité CEE. Comme on l'a vu précédemment, cette disposition permet une action communautaire lorsque les pouvoirs explicites faisaient défaut, créant ce qu'il qualifie de base juridique subsidiaire (voir supra).

L'article 2 établit le mécanisme back-to-back : « les opérations d'emprunt et de prêt sont exprimées dans la même monnaie et effectuées aux mêmes conditions de remboursement du principal et de paiement des intérêts ». L'article 2 précise la durée moyenne des emprunts à 5 années. L'article 3 fixe le plafond initial à « un montant en principal de 3 000 millions de dollars des États-Unis ou leur contre-valeur », avec la Banque des règlements internationaux agissant comme agent selon l'article 4.

¹⁴ Sebastian Horn, Josefín Meyer and Christoph Trebesch, 'European community bonds since the oil crisis: Lessons for Today?' [2020a] 136 - Kiel Policy Brief.

¹⁵ Règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil du 17 février 1975 relatif aux emprunts communautaires, JO L 46 du 20.2.1975, p. 1.

La gouvernance, définie aux articles 5 et 6, reste résolument intergouvernementale. L'article 5 dispose que « le Conseil décide, à l'unanimité sur proposition de la Commission, de l'octroi d'un prêt ». Chaque opération est autorisée individuellement, ce qui garantit un contrôle politique étroit des États membres sur l'utilisation de l'instrument. Sebastian Horn, Carmen Reinhart et Christoph Trebesch décrivent dans leur étude de 2020 ces structures où le Conseil des ministres, représentant les gouvernements des États membres, prenait toutes les décisions pertinentes, tandis que la Commission agissait comme organe exécutif négociant avec les investisseurs privés¹⁶.

La conditionnalité de ce mécanisme, établie par le Règlement (CEE) n° 398/75, impose selon son article 6 une « vérification de la politique économique à intervalles réguliers » à l'état bénéficiaire du prêt communautaire, avec des contrôles s'intensifiant « à l'approche des échéances de remboursement »¹⁷. L'Italie et l'Irlande furent les premiers bénéficiaires en 1976, suivies de la France (1983), la Grèce (1985, 1991) et le Portugal (1987). Au total, la Communauté leva 38,8 milliards de dollars en valeur nominale, tous remboursés intégralement¹⁸.

Portée juridique et symbolique

Pour la première fois, la Communauté se dote d'une capacité d'intervention sur les marchés financiers. Mais cette capacité reste strictement encadrée par le principe de spécialité - les fonds ne peuvent servir qu'aux difficultés de balance des paiements - et par un contrôle direct des États membres via le Conseil qui décide à l'unanimité (intergouvernementalité). Le mécanisme repose sur une logique de conditionnalité, est plafonné à 3 milliards de dollars et limité dans le temps et excluant toute possibilité de dette européenne permanente.

Le mécanisme d'emprunt de 1975 marque néanmoins une étape décisive dans l'histoire financière de la Communauté. Juridiquement et politiquement, il illustre un accord des partenaires européens pour fonder sur l'article 235 CEE une capacité d'emprunt en période de crise. Il révèle cependant les réticences persistantes des États membres face à toute

¹⁶ S. HORN, J. MEYER et C. TREBESCH, "European Community Bonds since the Oil Crisis: Lessons for Today?", *Kiel Working Paper*, n° 2165, 2020, p.7

¹⁷ Règlement (CEE) n° 398/75 du Conseil du 17 février 1975, portant application du règlement (CEE) n° 397/75 relatif aux emprunts communautaires, *JO L 46* du 20.2.1975, p. 3.

¹⁸ S. HORN, C. REINHART et C. TREBESCH, "Coronabonds: The Forgotten History of European Community Debt", *VoxEU*, 17 avril 2020.

mutualisation durable des risques financiers. Ce double visage – innovation juridique d'un côté, prudence politique de l'autre – va caractériser toutes les étapes ultérieures du recours à l'endettement communautaire.

À peine deux ans après le mécanisme d'emprunt communautaire, la Communauté va diversifier ses outils financiers pour répondre à d'autres besoins sectoriels. Deux instruments méritent une attention particulière : l'emprunt Euratom de 1977 et le Nouvel Instrument Communautaire (NIC) de 1978.

b) Emprunts Euratom (1977)

La Décision 77/270/Euratom du Conseil, du 29 mars 1977¹⁹ habilite Commission, au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), à contracter des emprunts pour contribuer au financement de projets d'intérêt commun dans le domaine nucléaire.

Le préambule affirme que « l'utilisation de l'énergie nucléaire peut réduire la dépendance excessive de la Communauté vis-à-vis des sources d'énergie externes ». La décision invoque dans ses visas « les articles 2, 172 et 203 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique », offrant une base juridique plus solide que l'article 235 CEE.

L'article 1er habilite « la Commission à contracter, au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), des emprunts dont le produit sera affecté sous forme de prêts au financement de projets d'investissement ayant pour objet la production industrielle d'électricité d'origine nucléaire et les installations industrielles du cycle du combustible ».

Le mécanisme reprend la logique éprouvée du back-to-back. L'article 1er de la Décision d'application 77/271/Euratom²⁰ précise que « les opérations d'emprunt et de prêt sont libellées dans la même monnaie » avec « identité des taux d'intérêt et des modalités de remboursement ».

¹⁹ Décision 77/270/Euratom du Conseil, du 29 mars 1977, habilitant la Commission à contracter des emprunts pour contribuer au financement de projets d'intérêt commun dans le domaine de l'énergie nucléaire, JO L 88 du 6.4.1977, p. 9.

²⁰ Décision 77/271/Euratom du Conseil, 29 mars 1977, portant application de la décision 77/270/Euratom habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance, J.O., L 88, 6 avr. 1977, p. 11.

La Commission emprunte sur les marchés et reprête immédiatement aux mêmes conditions, neutralité budgétaire oblige.

L'article 2 fixe le plafond initial : « Le montant des emprunts à contracter est fixé à concurrence de 500 millions d'unités de compte européennes en principal ». Ce plafond fut successivement porté à 1000 millions UCE par la Décision 80/29/Euratom²¹, puis à 4000 millions d'écus par la Décision 90/212/Euratom (1990)²².

La gouvernance marque une évolution subtile mais significative. Si le Conseil conserve le pouvoir de fixer le plafond global à l'unanimité, c'est désormais la Commission qui « décide de l'octroi de chaque prêt » selon l'article 3 de la Décision 77/270/Euratom. Cette évolution marque une confiance accrue dans les capacités techniques de la Commission en matière nucléaire. L'intergouvernementalité recule d'un pas, même si les États gardent la main sur l'enveloppe globale.

Entre 1977 et 1987, environ 80 prêts Euratom financent les programmes nucléaires nationaux pour un total de 3.67 milliards d'euros²³. L'extension de 1994 aux pays tiers (Décision 94/179/Euratom²⁴) pour l'amélioration de la sûreté nucléaire démontre l'évolution du mécanisme. Le mécanisme reste juridiquement actif aujourd'hui, bien que largement en sommeil depuis 2004 - victime du retournement politique sur le nucléaire plutôt que d'un échec institutionnel.

Portée juridique et symbolique

Outre l'évolution du rôle de la Commission (voir supra), il est intéressant de noter que l'article 172 du traité Euratom²⁵ prévoit explicitement la possibilité pour la Communauté d'emprunter

²¹ Décision 80/29/Euratom du Conseil, 20 déc. 1979, modifiant la décision 77/271/Euratom portant application de la décision 77/270/Euratom habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance, J.O., L 16, 22 janv. 1980, p. 17.

²² Décision 90/212/Euratom du Conseil, 23 avr. 1990, modifiant la décision 77/271/Euratom portant application de la décision 77/270/Euratom habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance, J.O., L 112, 3 mai 1990, p. 26.

²³ Commission européenne, « Euratom », page dédiée à la relation emprunteur-investisseur, disponible sur : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/euratom_en.

²⁴ Décision 94/179/Euratom du Conseil, 21 mars 1994, modifiant la décision 77/271/Euratom portant application de la décision 77/270/Euratom habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance, J.O., L 84, 29 mars 1994, p. 41.

²⁵ Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), signé à Rome le 25 mars 1957, JO 6.4.1957. Les articles cités correspondent à la numérotation originale : art. 2 (mission de la Communauté), art. 172 (facilitation du financement des investissements nucléaires), art. 203 (clause de flexibilité, équivalent de l'art. 235 CEE).

sur le marché les capitaux nécessaires au financement de la recherche ou les investissements des programmes nucléaires, là où le traité CEE (adopté simultanément au traité Euratom) ne contenait aucune disposition similaire sur l'emprunt. C'est cette base juridique spécifique (l'article 172 Euratom) qui permet d'éviter le recours à la clause de flexibilité (article 203 Euratom, équivalent de l'article 235 CEE) qui caractérisait les autres mécanismes. Cette asymétrie entre les traités révèle les différentes conceptions de l'intégration sectorielle : tandis que le traité Euratom anticipait dès 1957 le besoin de financements pour le développement nucléaire, le traité CEE reflétait une vision plus restrictive des compétences financières communautaires, obligeant à recourir systématiquement à l'article 235 pour justifier tout emprunt.

c) Le Nouvel Instrument Communautaire (1978)

La **Décision 78/870/CEE du Conseil du 16 octobre 1978**²⁶ établit le Nouvel Instrument Communautaire (NIC) avec une ambition inédite : financer des investissements productifs plutôt que de simplement répondre aux crises de balance des paiements. Les considérants évoquent « la nécessité de promouvoir les investissements dans la Communauté » pour lutter contre le chômage persistant et soutenir développement régional. En l'absence de base juridique explicite pour l'emprunt d'investissement, c'est à nouveau l'article 235 du traité CEE qui est invoqué. Le NIC représente évolution conceptuelle : de la gestion réactive de crise ponctuelle, on bascule ici vers la stimulation proactive de la croissance structurelle.

Le mécanisme de financement reste fidèle au principe du back-to-back. L'article 3 de la décision dispose que « le produit des emprunts est versé sous forme de prêts accordés aux mêmes conditions », garantissant la neutralité financière de la Communauté. L'article 4 précise le circuit : « Les conditions des emprunts sont négociées par la Commission [...] Les fonds empruntés sont versés à la Banque européenne d'investissement qui en assure le placement temporaire en cas de besoin ». Cette identité parfaite entre conditions d'emprunt et de prêt - devise, taux, maturité - protège le budget communautaire de tout risque.

²⁶ Décision 78/870/CEE du Conseil du 16 octobre 1978, habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté, J.O., L 298, 25 oct. 1978, p. 9.

L'architecture décisionnelle révèle une répartition complexe des rôles. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, autorise les tranches d'emprunt (article 1^{er} de la Décision d'application²⁷ fixant le plafond initial à 1000 millions d'UCE) et fixe les lignes directrices pour l'éligibilité des projets (article 2 de la Décision d'application: infrastructures énergétiques, transport, télécommunications, reconversion industrielle). La Commission négocie les emprunts sur les marchés et décide de l'éligibilité des projets conformément aux lignes directrices du Conseil (article 3 de la Décision 78/870/CEE²⁸). La BEI reçoit les fonds, assure leur placement temporaire et « décide de l'octroi et de la gestion des prêts » sur mandat de la Communauté (article 4).

L'article 1er fixe le plafond initial à « 1 000 millions d'unités de compte européennes », toute augmentation nécessitant une nouvelle décision du Conseil à l'unanimité. Les tranches successives - NIC II (1 milliard), NIC III (3 milliards), NIC IV (0,75 milliard) - furent ainsi autorisées par les Décisions 82/169/CEE²⁹, 83/200/CEE³⁰ et 87/182/CEE³¹, totalisant 5,75 milliards d'écus. Le Conseil garde aussi la main sur l'orientation des investissements : l'article 5 cible « les infrastructures énergétiques, de transport et de télécommunications » ainsi que « la reconversion industrielle ».

La conditionnalité prend ici une forme différente : moins de surveillance macroéconomique que d'évaluation de projets. Malgré les efforts pour soutenir l'investissement structurel dans l'Union Européenne, l'impact de cet instrument reste modeste : les prêts NIC ne représentent que 1,7% des dépenses UE 1978-1990 et 0,01% du RNB européen³².

²⁷ Décision 79/486/CEE du Conseil du 14 mai 1979, portant application de la décision 78/870/CEE habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté, J.O., L 123, 22 mai 1979, p. 26.

²⁸ Décision 78/870/CEE du Conseil du 16 octobre 1978, J.O., L 298, 25 oct. 1978, p. 9.

²⁹ Décision 82/169/CEE du Conseil du 15 mars 1982, habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté, J.O., L 78, 24 mars 1982, p. 19.

³⁰ Décision 83/200/CEE du Conseil du 19 avril 1983, habilitant la Commission à contracter des emprunts dans le cadre du Nouvel Instrument Communautaire en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté, J.O., L 112, 28 avr. 1983, p. 26.

³¹ Décision 87/182/CEE du Conseil du 9 mars 1987, habilitant la Commission à emprunter dans le cadre du Nouvel Instrument Communautaire en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté, J.O., L 71, 14 mars 1987, p. 34.

³² Murlon-Druol, E., *An uphill struggle: a long term perspective on the European public goods debate*, Bruegel Policy Brief 24/2024, 14 octobre 2024, disponible sur : <https://www.bruegel.org/policy-brief/uphill-struggle-long-term-perspective-european-public-goods-debate>.

Portée juridique et symbolique

Le NIC illustre parfaitement la continuité de l'endettement communautaire sur base de l'article 235 CEE lorsque les conditions politiques sont réunies, y compris en l'absence de crise. Il y a donc une distanciation croissante avec le tabou de la dette communautaire.

L'évolution du rôle de la Commission marque une étape significative vers une gouvernance communautaire. Alors que dans le mécanisme de 1975 elle n'était qu'exécutante des décisions du Conseil, la Commission devient avec le NIC l'architecte des emprunts : la Décision 78/870/CEE³³ consacre son rôle de décisionnaire quant à l'éligibilité des projets dans le cadre fixé par le Conseil (article 3), et de responsable du suivi de l'utilisation des fonds (article 6). Cette montée en puissance préfigure son rôle futur dans les mécanismes financiers européens.

Surtout, le NIC élargit conceptuellement le champ de l'emprunt communautaire : on passe de l'urgence conjoncturelle (choc pétrolier, balance des paiements) à l'investissement structurel (notamment les transports, les télécommunications, l'aménagement agricole, les ouvrages hydrauliques, de protection de l'environnement et de l'énergie). Cette évolution ouvre la voie à une utilisation plus ambitieuse de la capacité d'endettement, même si le caractère temporaire du mécanisme (quatre tranches ponctuelles) trahit encore la réticence des États à franchir le pas d'une capacité d'emprunt et d'investissement permanente.

d) Renouvellement de l'instrument de soutien à la balance des paiements (1981)

Le Règlement (CEE) n° 682/81 du Conseil du 16 mars 1981³⁴ marque une refonte complète du mécanisme de soutien à la balance des paiements créé en 1975. Les considérants du règlement reconnaissent que le mécanisme initial « répond encore, dans sa conception **générale**, aux besoins de la situation présente qui est marquée par des déséquilibres de la balance des paiements dans la Communauté ».

Le règlement maintient l'article 235 du traité CEE comme base juridique, les considérants précisant que « ces prêts sont donc nécessaires pour atteindre les objectifs de la Communauté

³³ Décision 78/870/CEE du Conseil du 16 octobre 1978, J.O., L 298, 25 oct. 1978, p. 9.

³⁴ Règlement (CEE) n° 682/81 du Conseil du 16 mars 1981, aménageant le mécanisme des emprunts communautaires destinés au soutien des balances des paiements des États membres, J.O., L 73, 18 mars 1981, p. 1.

tels que définis dans le traité, et notamment le développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté » et que « le traité ne prévoit pas les pouvoirs d'action spécifiques requis à cette fin ».

L'article 1er autorise « la Communauté économique européenne à contracter des emprunts dans la limite des plafonds autorisés ». L'article 2 double le plafond par rapport à 1975 et le porte donc à 6000 millions d'écus en principal.

L'architecture de l'instrument reste similaire au mécanisme d'emprunts communautaires de 1974. Premièrement, les articles 2 et 9 stipulent que le Conseil décide, à l'unanimité sur proposition de la Commission, de l'octroi d'un prêt. Chaque opération est autorisée individuellement, ce qui garantit un contrôle politique étroit des États membres sur l'utilisation de l'instrument. La gouvernance, définie aux articles 5 et 6, reste résolument intergouvernementale. Deuxièmement, l'article 4 confirme le mécanisme back-to-back qui en assure la neutralité budgétaire pour la Communauté. Troisièmement, l'emprunt est conditionné à l'adoption par l'état demandeur de mesures de politique économique propres à rétablir une situation soutenable de sa balance des paiements. Quatrièmement, la Commission se voit confirmer dans son rôle de surveillance continue : les versements successifs dépendent de ses vérifications régulières de respect par l'état bénéficiaire du programme d'assainissement économique.

La conditionnalité s'illustre si on se penche sur le dispositif de la Décision 85/543/CEE³⁵ octroyant un prêt à la Grèce :

« La Communauté accorde à la République hellénique, dans le cadre du règlement (CEE) no 682/81, un prêt d'un montant de 1 750 millions d'Écus ou sa contre-valeur en d'autres devises. La Grèce s'engage à adopter les mesures correctrices appropriées:

1) ralentissement de l'inflation afin que la hausse des prix soit ramenée à un taux annuel de 15 % à la fin de 1986 et de moins de 10 % à la mi-1987, les effets de l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée à partir du 1er janvier 1987 étant exclus;

³⁵ Décision 85/543/CEE du Conseil du 9 décembre 1985, relative à un emprunt communautaire en faveur de la République hellénique, J.O., L 334, 12 déc. 1985, p. 4.

- 2) ralentissement très sensible de la hausse des coûts salariaux, par un aménagement durable du mécanisme d'indexation des salaires fondé sur une norme d'inflation anticipée et excluant des ajustements de salaires les hausses de prix à l'importation;
- 3) réduction du solde net à financer du secteur public de 4 points de pourcentage du produit intérieur brut en 1986 et d'une proportion analogue en 1987;
- 4) réduction progressive mais importante de l'expansion du crédit interne, à 17 % en 1986 et à 11 % en 1987 par rapport aux 25 % de 1985, et diminution significative de la part du solde net à financer du secteur public qui est couverte par des ressources monétaires;
- 5) réduction du déficit de la balance courante en vue d'une stabilisation en valeur absolue de la dette publique extérieure dès 1988 »

Le Règlement prévoit l'aménagement de l'aide en deux tranches égales. La libération de la deuxième tranche est conditionnée à une évaluation positive de la Commission sur la réalisation de ce programme de redressement économique.

L'instrument de soutien à la balance des paiements a été prolongé une première fois en 1985 pour porter l'encours maximal à 8 milliards d'ecus³⁶.

e) Transformation de l'instrument de soutien à la balance des paiements en Mécanisme unique (1988)

Il est prolongé une deuxième fois en 1988³⁷ avec un encours maximum porté à 14 milliards d'Écus, sur base de la même architecture de fonctionnement que son prédécesseur : unanimité au sein du Conseil pour l'approbation du prêt, adoption d'un programme de redressement, rôle de suivi confié à la Commission, et stricte conditionnalité. Le Règlement 1969/88 innove toutefois sur le plan juridique en adoptant une double base : aux côtés de l'article 235 CEE, il invoque désormais l'article 108. Cette évolution ne procède pas d'une sophistication juridique

³⁶ Règlement (CEE) n° 1131/85 du Conseil du 30 avril 1985, modifiant le règlement (CEE) n° 682/81, aménageant le mécanisme des emprunts communautaires destinés au soutien des balances des paiements des États membres, J.O., L 119, 3 mai 1985, p. 18.

³⁷ Règlement (CEE) n° 1969/88 du Conseil du 24 juin 1988, portant mise en place d'un mécanisme unique de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, J.O., L 178, 8 juill. 1988, p. 1.

gratuite mais d'une nécessité institutionnelle. Les travaux préparatoires³⁸ de la Commission révèlent que cette évolution visait à « mettre en place un instrument unique de soutien financier à moyen terme en regroupant les mécanismes actuels des emprunts communautaires et du concours financier à moyen terme ». Cette fusion conjugait deux logiques historiquement distinctes : d'une part, un mécanisme intergouvernemental datant de 1971 où les États membres se prêtaient directement entre eux sous l'égide de l'article 108 ; d'autre part, le mécanisme communautaire créé depuis 1975 (voir supra) où la Commission empruntait sur les marchés en vertu de l'article 235. La double base juridique permettait ainsi d'unifier les conditions de leur octroi tout en préservant leurs modes de financement spécifiques. L'article 108 ancrerait le nouveau mécanisme dans la logique de concours mutuel explicitement prévue par le traité, répondant aux critiques doctrinales sur l'usage extensif de l'article 235³⁹, tandis que ce dernier restait indispensable pour conférer à la Communauté le pouvoir d'emprunter, absent de l'article 108.

A noter que ce mécanisme unique ne peut plus bénéficier aux États membres de la zone euro depuis le 1^{er} janvier 1999. Cependant, le mécanisme de soutien financier est maintenu afin de répondre aux besoins potentiels des États membres actuels qui n'ont pas adopté l'euro. Encadré par le Règlement 332//2002⁴⁰ et avec un plafond fixé à 50 milliards d'euros suite à la crise financière de 2008⁴¹, le mécanisme unique reste actif à ce jour ⁴².

³⁸ Travaux du Conseil concernant le Règlement (CEE) n° 1969/88, Archives historiques de l'Union européenne, Florence, CM2/1988-00266/001.

³⁹ F. TSCHOFEN, « Article 235 of the Treaty Establishing the European Economic Community: Potential Conflicts Between the Dynamics of Lawmaking in the Community and National Constitutional Principles », *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, 1991, p. 471.

⁴⁰ 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 membres, J.O., L 53, 23 févr. 2002, p. 1.

⁴¹ Règlement (CE) n° 431/2009 du Conseil du 18 mai 2009, modifiant le règlement (CE) n° 332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, J.O., L 128, 27 mai 2009, p. 1.

⁴² Commission européenne, « Balance of Payments (BoP) assistance facility », page d'information sur l'aide aux pays hors zone euro en difficulté de balance des paiements, disponible sur : https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/non-euro-area-countries/balance-payments-bop-assistance-facility_en.

Le tableau comparatif ci-dessous résume les principales caractéristiques des instruments historiques étudiés dans le titre A.

	<u>Date</u>	<u>Instrument</u>	<u>Considérant</u>	<u>Fondement</u>	<u>Objectif</u>
Mécanisme d'emprunts communautaires	1975	Règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil	Difficultés de balance des paiements provoquées par le renchérissement des produits pétroliers	Art. 235 TCEE	Soutien aux balances des paiements des États membres ; financement d'investissements
Euratom	1977	Décision 77/270/Euratom du Conseil	Réduire la dépendance énergétique externe ; développer l'énergie nucléaire pour la production d'électricité	Art. 172 Traité Euratom	Financement de projets nucléaires d'intérêt commun (centrales et cycle du combustible)
Nouvel Instrument Communautaire (NIC)	1978	Décision 78/870/CEE du Conseil	Promouvoir la convergence économique ; réduire les disparités régionales et le chômage	Art. 235 TCEE	Promotion des investissements dans la Communauté (énergie, infrastructures, industrie)
Instrument de soutien à la balance des paiements	1981	Règlement (CEE) n° 682/81 du Conseil	Second choc pétrolier (1979-80) ; déséquilibres persistants des balances des paiements ; rapport du Comité monétaire d'octobre 1980	Art. 235 TCEE	Soutien aux balances des paiements des États membres avec approche préventive
Mécanisme unique	1988	Règlement (CEE) n° 1969/88 du Conseil	Fusion des mécanismes existants ; « non utilisation du CFMT » intergouvernemental	Art. 108 + 235 TCEE	Mécanisme unifié de soutien aux balances des paiements

B) Des emprunts historiques marqués par l’intergouvernementalité, une envergure limitée et la recherche d’un ancrage direct dans le droit primaire

Les cinq mécanismes d'emprunt créés entre 1975 et 1988 révèlent un paradoxe fondamental : tout en franchissant le tabou de l'endettement communautaire, ils demeurent profondément marqués par la méfiance des États membres envers toute forme de mutualisation des risques. Cette tension originelle entre innovation juridique et prudence politique dessine les contours d'un modèle d'endettement européen qui perdurera jusqu'à la crise de 2020.

1. Une gouvernance centrée autour du Conseil et des États-membres

L'architecture institutionnelle de ces premiers mécanismes traduit une volonté de maintenir l'emprise intergouvernementale sur tout processus d'endettement communautaire, excepté en ce qui concerne le nucléaire.

Cette prééminence du Conseil se manifeste à trois niveaux. Premièrement, le pouvoir décisionnel exclusif : l'unanimité requise au Conseil pour toute décision d'emprunt garantissait un droit de veto à chaque État membre.

Deuxièmement, le contrôle de la conditionnalité : le Conseil fixait unilatéralement les conditions de politique économique attachées aux prêts, transformant l'assistance financière en instrument de discipline budgétaire. L'exemple grec de 1985 est emblématique : des objectifs chiffrés précis (inflation à 15%, stabilisation de la dette externe) imposés sans négociation véritable avec les institutions communautaires (voir supra en page 20-21).

Troisièmement, la marginalisation du Parlement Européen: il sera mentionné pour la première fois seulement dans le Règlement 1969/88, à l'article 12 pour la clause de réexamen et cantonné à un rôle consultatif minimal. Cette exclusion du Parlement⁴³, privait les mécanismes d'emprunt de légitimité démocratique directe.

⁴³ D. HODSON, D. HOWARTH, I. MUGNAI et L. SPIELBERGER, « Accountability in pan-European borrowing: mind the gap », *West European Politics*, vol. 48, 2024, p. 696-722

La Commission, bien qu'habilitée formellement à contracter les emprunts, n'agissait que comme agent d'exécution des décisions du Conseil. Son rôle se limitait initialement à la négociation technique des conditions d'emprunt sur les marchés et à la surveillance de la conditionnalité – fonctions certes importantes mais subordonnées. Son rôle évolue dans la mise en œuvre du NIC où elle devient également responsable de vérifier de l'éligibilité des projets financés (voir supra).

2. Des emprunts directs, back-to-back, limités dans leur objectif, leur durée et leurs montants

La logique back-to-back impliquait une correspondance parfaite entre emprunts et prêts : mêmes montants, mêmes échéances, mêmes taux d'intérêt. Tous les emprunts étudiés partagent cette même articulation : les opérations d'emprunt et de prêt sont libellées dans les mêmes unités monétaires et effectuées aux mêmes conditions.

Les limitations quantitatives révèlent la prudence extrême : de 3 milliards d'unités de compte en 1975 à 16 milliards d'écus en 1988, ces plafonds représentaient moins de 0,5% du PIB communautaire⁴⁴. Par ailleurs, l'impact macroéconomique et le risque auquel la Communauté était exposée restait donc marginal.

La spécialisation sectorielle encadrait l'usage des fonds : balance des paiements pour les mécanismes de 1975 et 1981, infrastructures énergétiques et télécommunications pour le NIC, sûreté nucléaire pour Euratom. Chaque instrument répondait à un besoin spécifique sans vision d'ensemble.

La limitation temporelle s'inscrivait dans la logique de l'exceptionnalité : durées moyennes de 5 à 7 ans maximum, clauses de réexamen quinquennales, absence de permanence institutionnelle. Le caractère temporaire a permis d'éviter la création d'une capacité d'endettement structurelle.

⁴⁴ S. HORN, J. MEYER et C. TREBESCH, "European community bonds since the oil crisis: Lessons for today?", Kiel Policy Brief n° 136, avril 2020, p. 8.

3. L'article 235 CEE : endettement communautaire soumis au vote unanime du Conseil

L'analyse des bases juridiques révèle une répétition frappante : l'article 235 CEE devient le passage obligé par laquelle s'infilte toute capacité d'emprunt dans un système juridique délibérément verrouillé. Cette disposition subsidiaire, censée pallier aux imprévus, se mue en fondement permanent d'une compétence que les traités refusent d'assumer.

L'exception Euratom qui confirme la règle : seul le mécanisme Euratom (1977) échappe à cette gymnastique juridique grâce à l'article 172 de son traité, qui prévoit explicitement les emprunts. Pour rappel, cette divergence entre traités simultanés (là où Euratom autorise l'emprunt, le Traité CEE est muet) ne peut être fortuite. Elle trahit un choix délibéré des rédacteurs : exclure l'endettement du projet économique général tout en l'admettant pour le secteur nucléaire.

C) Conclusion - dépassement partiel des verrous de droit primaire relatifs à l'attribution de compétence et l'équilibre budgétaire.

L'analyse de ces mécanismes historiques révèle un paradoxe juridique fondamental : ils ont permis de contourner l'un des deux verrous constitutionnels identifiés, tout en respectant formellement l'autre.

Le premier verrou effectivement franchi : l'absence de compétence d'attribution.

Malgré le silence des traités sur tout pouvoir d'emprunt, la Communauté a développé, entre 1975 et 1988, une capacité d'endettement de facto à travers l'usage récurrent de l'article 235 CEE. Cette disposition, conçue comme clause de flexibilité, est devenue la porte d'entrée d'une compétence que les rédacteurs du traité avaient délibérément exclue. Comme le soulignait le Service juridique du Conseil dans son avis de 1974, « le traité ne prévoit aucune disposition

permettant à la Communauté de contracter des emprunts »⁴⁵. Pourtant, dès 1975, cette impossibilité juridique s'est muée en pratique institutionnelle régulière.

L'interprétation créative de l'article 235, invoqué pour tous les mécanismes (sauf Euratom qui trouvait son ancrage dans l'article 172 du traité Euratom), a permis de créer une compétence d'emprunt⁴⁶.

Le second verrou maintenu en apparence : l'équilibre budgétaire.

Paradoxalement, tout en développant ces mécanismes d'emprunt, les institutions ont maintenu la fiction du respect de l'article 199 CEE. Par l'artifice du caractère « hors budget » de ces opérations, le principe d'équilibre était ainsi préservé formellement puisque ces opérations n'entraient ni en recettes ni en dépenses budgétaires.

Une pratique tolérée par nécessité. Cette construction juridique fragile révèle la tension entre orthodoxie juridique et pragmatisme fonctionnaliste. Les États membres, tout en refusant d'inscrire une compétence d'emprunt dans les traités, ont accepté son exercice de fait face aux crises.

Malgré cette fragilité juridique, l'accumulation de précédents d'emprunts fait progressivement la règle.

⁴⁵ Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Fonds du Conseil des Communautés européennes, CM2/1975-00337/001, "Règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil du 17.02.1975 relatif aux emprunts communautaires", travaux préparatoires, octobre 1973-octobre 1974, p.63-67

⁴⁶ Les notes du Service Juridique mentionnent tout de même que la possibilité d'emprunt ne peut se considérer in abstracto (voir Archives pages 63-65). Le recours à l'emprunt sur base de l'article 235 suppose le concours des conditions prévues à l'article :

- les actions envisagées entrent dans les objets de la Communauté ;
- elles sont nécessaires pour réaliser ces objets ;
- le Traité ne doit pas avoir prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet.

Chapitre 2 – La création du Mécanisme Européen de Stabilité

A) La crise des *subprimes* et la création du Mécanisme Européen de Stabilité

1. L'exposition de la Grèce et de l'Italie à la crise des *subprimes*

La crise financière internationale éclate en 2007-2008 avec l'effondrement du marché américain des *subprimes*. Ce qui, à l'origine, semblait être un choc limité au système bancaire américain se transforme rapidement en une crise mondiale de liquidité et de confiance, affectant lourdement les banques européennes exposées à des produits structurés adossés à des crédits hypothécaires risqués.

La Grèce : la révélation d'une tragédie annoncée. En octobre 2009, le nouveau gouvernement de Georges Papandréou révèle que le déficit public atteint 12,7% du PIB, soit le double des chiffres officiels précédents⁴⁷. La dette publique, déjà à 115% du PIB fin 2009, explose⁴⁸ sous l'effet conjugué de la récession (-4,3% en 2009)⁴⁹, de l'effondrement des recettes fiscales et du renflouement du secteur bancaire exposé aux actifs toxiques.

En Italie, la situation initiale était moins critique, mais la taille de l'économie et le niveau de dette publique (100% du PIB en 2008⁵⁰) font craindre que la perte d'accès aux marchés, même temporaire, puisse entraîner des conséquences systémiques pour l'ensemble de la zone euro

⁴⁷ Mécanisme européen de stabilité, *Runaway train: Greece sounds alarm*, Safeguarding the Euro Series, 2023, disponible sur : <https://www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/runaway-train-greece-sounds-alarm>.

⁴⁸ Eurostat, "Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures", 22 novembre 2010, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5765001/GREECE-EN.PDF/2da4e4f6-f9f2-4848-b1a9-cb229fcabae3?version=1.0>

⁴⁹ Commission Européenne, "Report on Greek government deficit and debt statistics", COM(2010), 8 janvier 2010, http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6404656/COM_2010_report_greek/c8523cfa-d3c1-4954-8ea1-64bb11e59b3a

⁵⁰ Commission des Communautés européennes, *Report from the Commission – Italy. Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty*, SEC(2009) 1271 final, Bruxelles, 7 oct. 2009 (Commission européenne, Rapport selon l'article 104(3) TFUE – Italie) : https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-03/2009-10-07_it_104-3_en.pdf.

2. Le risque de contagion aux membres de la zone euro

Le caractère inédit de la situation tient à la nature intégrée des marchés de capitaux au sein de la zone euro et au lien étroit entre dettes souveraines et bilans bancaires (*doom loop*⁵¹⁵²) :

- Les banques détiennent massivement de la dette publique nationale.
- Les États garantissent implicitement ou explicitement leurs banques.

Ainsi, la dégradation de la signature souveraine d'un État fragilise son système bancaire, qui, en retour, accentue les tensions sur la dette publique. En 2009-2010, ce mécanisme menace non seulement la Grèce, mais aussi l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et l'Italie⁵³.

La défiance des marchés s'étend rapidement à l'ensemble de la zone euro. Les spreads sur les obligations souveraines périphériques explosent. Les investisseurs, pris de panique, réévaluent brutalement non seulement le risque grec, mais celui de toute la périphérie européenne. Les capitaux se déplacent vers les dettes allemandes et néerlandaises, accentuant la fragmentation financière. Plusieurs analystes⁵⁴⁵⁵ évoquent alors un risque de « *redenomination* » (c'est-à-dire de sortie forcée d'un État de la zone euro). Cette contagion suit une logique perverse de prophétie autoréalisatrice⁵⁶. Les investisseurs, anticipant des difficultés, exigent des taux plus élevés. Ces taux plus élevés augmentent le coût de la dette, détériorent la soutenabilité budgétaire, et justifient ainsi ex post les craintes initiales. Un pays parfaitement solvable peut ainsi devenir insolvable simplement parce que les marchés le croient insolvable.

L'absence de mécanisme institutionnalisé de soutien intra-zone euro devient une faille structurelle⁵⁷. Au cœur du problème se trouve l'article 125 du Traité sur le fonctionnement de

⁵¹ L. ROJAS et D. THALER, « The 'doom loop' and default incentives », *VoxEU*, 23 déc. 2024, disponible sur : <https://cepr.org/voxeu/columns/doom-loop-and-default-incentives>.

⁵² M. K. BRUNNERMEIER et R. REIS, « A Crash Course on the Euro Crisis », *NBER Working Paper*, n° 26229, sept. 2019, p. 1-52

⁵³ P. DE GRAUWE, *The Governance of a Fragile Eurozone*, *CEPS Working Document*, mai 2011, p. 7-14.

⁵⁴ R. A. DE SANTIS, « A measure of redenomination risk », *ECB Working Paper*, n° 1785, Banque centrale européenne, 2015

⁵⁵ C. BAYER, C. KIM et A. KRIWOLUZKY, « Measuring the risk of a euro area breakup », *CEPR VoxEU Column*, 2018, disponible sur : <https://cepr.org/voxeu/columns/measuring-risk-euro-area-breakup>

⁵⁶ M. OBSTFELD, « Models of currency crises with self-fulfilling features », *European Economic Review*, vol. 40, n° 3-5, 1996, p. 1037-1047.

⁵⁷ J. PISANI-FERRY, « The euro crisis and the new impossible trinity », *Bruegel Policy Contribution*, 2012/01, p. 4-8.

l'Union européenne (TFUE), la fameuse clause de « no bail-out ». Son texte mérite d'être cité intégralement tant il a structuré et entravé la réponse européenne à la crise ⁵⁸:

« L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique ».

Cette clause n'était pas un accident. Elle fut intégrée au Traité de Maastricht en prévision de la création de l'Union Economique et Monétaire⁵⁹ selon la logique suivante: chaque État reste responsable de ses propres finances, évitant ainsi l'aléa moral d'une mutualisation des dettes. Seulement, face à la crise grecque de 2010, cette clause devient un piège existentiel. La respecter signifie potentiellement laisser la Grèce faire défaut, avec un risque d'effet domino sur toute la zone euro. La violer signifie détruire la crédibilité juridique et économique de l'Union Européenne.

3. Le besoin d'un mécanisme de stabilité financière

Face à cette impasse, les juristes européens vont rivaliser de créativité pour contourner l'obstacle sans violer les principes de la no bail-out clause. Deux mécanismes temporaires voient le jour dans l'urgence de 2010.

Le premier, le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), s'appuie sur une interprétation extensive de l'article 122(2) TFUE :

« Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle,

⁵⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 125, J.O., C 202, 7 juin 2016, p. 102.

⁵⁹ Tuori, K. et Tuori, K., *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 122-123.

le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné ».

Or qualifier la crise financière de « catastrophe naturelle » ou « d'événement exceptionnel échappant au contrôle » d'un État membre est discutable.

Le second mécanisme, le Fonds européen de stabilité financière (FESF), est encore plus astucieux juridiquement. Il s'agit d'une société privée de droit luxembourgeois, créée le 7 juin 2010, délibérément située en dehors du cadre des traités européens. Dotée d'une capacité de prêt de 440 milliards d'euros garantie par les États membres au prorata de leur participation dans le capital de la BCE, elle peut lever des fonds sur les marchés et les prêter aux États en difficulté. Techniquement, ce ne sont pas les États qui se portent au secours les uns des autres, mais une entité privée qui prête.

Les limites des mécanismes temporaires deviennent rapidement évidentes. Leur capacité reste insuffisante face à l'ampleur de la crise, leur base juridique demeure fragile, et leur caractère temporaire n'envoie pas le signal nécessaire pour rassurer les marchés financiers. Un mécanisme permanent est indispensable.

a) La création du MES : institutionnaliser l'exception

Le Conseil européen des 16-17 décembre 2010 prend alors une décision historique⁶⁰ : modifier les traités pour créer une base juridique incontestable à un mécanisme de stabilité permanent⁶¹. La procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48(6) du Traité sur l'Union européenne est utilisée pour ajouter un nouveau paragraphe 3 à l'article 136 TFUE :

« Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi de toute assistance financière nécessaire dans le cadre du mécanisme sera subordonné à une stricte conditionnalité ».

Cette modification, adoptée par le Conseil européen le 25 mars 2011, ouvre la voie à la création du Mécanisme européen de stabilité (MES). Le Traité instituant le MES est signé le 2 février

⁶⁰ Conseil de l'Union européenne, *Document de presse : Communiqué du Conseil*, 15 déc. 2013 ? disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/118594.pdf.

⁶¹ Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010, établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, J.O., L 118, 12 mai 2010, p. 1.

2012 par les dix-sept États membres de la zone euro⁶². Il s'agit d'une organisation internationale de droit public, basée à Luxembourg, dotée d'un capital souscrit de 700 milliards d'euros (dont 80 milliards de capital versé) et d'une capacité de prêt de 500 milliards.

Le MES devient opérationnel le 8 octobre 2012, après que l'Allemagne, dernier grand pays à ratifier, ait complété son processus d'approbation le 27 septembre. Entre-temps, la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe a validé le 12 septembre 2012 le mécanisme, sous réserve que la participation allemande reste plafonnée à 190 milliards d'euros sans nouveau vote du Bundestag⁶³.

Cette création marque un tournant historique dans la construction européenne⁶⁴. Pour la première fois depuis les emprunts communautaires marginaux des années 1970-1980, l'Europe se dote d'un instrument d'emprunt pérenne d'ampleur systémique.

b) L'arrêt Pringle : la validation jurisprudentielle du MES

L'arrêt Pringle du 27 novembre 2012⁶⁵ constitue un tournant jurisprudentiel dans la réponse européenne à la crise souveraine. Saisi par la Cour suprême irlandaise à l'initiative du député irlandais Thomas Pringle, la CJUE devait se prononcer sur la compatibilité du MES avec le droit primaire de l'Union, notamment avec la clause de no bail-out de l'article 125 TFUE.

La Cour développe une interprétation téléologique audacieuse qui transforme la portée de l'article 125. D'abord, elle distingue entre « répondre des engagements » d'un État membre (interdit) et « octroyer une assistance financière » (potentiellement permis)⁶⁶. Ensuite, et c'est l'innovation majeure, elle introduit un critère finaliste : l'assistance financière reste compatible avec l'article 125 si elle « ne supprime pas l'incitation des États membres bénéficiaires à mener une politique budgétaire saine »⁶⁷. La « stricte conditionnalité » attachée aux prêts du MES préserverait cette incitation, rendant le mécanisme conforme aux traités.

⁶² Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé le 2 févr. 2012, préambule, J.O. C 326, 26 oct. 2012.

⁶³ BVerfG, 2 BvR 1390/12, arrêt du 12 sept. 2012, para. 240.

⁶⁴ A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, OUP, 2015, p. 65-73.

⁶⁵ CJUE, 27 nov. 2012, *Pringle*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

⁶⁶ CJUE, 27 nov. 2012, *Pringle*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p.130-131

⁶⁷ CJUE, 27 nov. 2012, *Pringle*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756. P.136

Comme le note Borger ⁶⁸: « Il en résulte que les États membres peuvent établir des dispositifs financiers qui vont au-delà d'une lecture stricte de l'article 125 TFUE. En substance, l'arrêt accorde une certaine flexibilité aux États membres pour se fournir mutuellement un soutien financier ». Comme l'analyse de Gregorio Merino, la Cour transforme une règle rigide conçue pour responsabiliser les États en un principe flexible adaptable aux circonstances de crise⁶⁹. Elle valide également la participation des institutions de l'Union (Commission et BCE) au MES malgré son caractère intergouvernemental, considérant que les États membres « sont, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, en droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des missions aux institutions »⁷⁰.

La portée de l'arrêt

Les implications de l'arrêt Pringle dépassent largement le cas du MES :

Une nouvelle philosophie de la solidarité conditionnelle. La Cour consacre un principe nouveau : la solidarité financière est possible, voire nécessaire, si elle s'accompagne de strictes conditions préservant la responsabilité budgétaire⁷¹⁷². Ce principe, absent des traités originels, devient la pierre angulaire de la nouvelle architecture de la zone euro.

La flexibilisation du droit primaire. la Cour adopte une approche évolutive des traités, les adaptant aux réalités économiques plutôt que de s'en tenir à une lecture orthodoxe. Cette flexibilité interprétative, nécessaire face à la crise, soulève des questions sur les limites du pouvoir judiciaire.

La validation du contournement institutionnel. En acceptant que le MES opère hors du cadre de l'Union tout en utilisant ses institutions, la Cour légitime ce que Chiti et Teixeira appellent « l'Europe à géométrie variable »⁷³. Cette fragmentation institutionnelle, si elle permet la flexibilité, complique considérablement la gouvernance européenne.

⁶⁸ Borger, V., « The ESM and the European Court's Predicament in Pringle », *German Law Journal*, vol. 14, 2013, p. 113-140, spéc. p. 125.

⁶⁹ DE GREGORIO MERINO, A., « Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis », *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, p. 1613-1645, spéc. p. 1623

⁷⁰ CJUE, 27 nov. 2012, *Pringle*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756. P.158

⁷¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 136, § 3, J.O., C 326, 26 oct. 2012, p. 99.

⁷² B. DE WITTE et T. BEUKERS, "The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism", *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, p. 805-848, spéc. p. 838-840

⁷³ CHITI, E. et TEIXEIRA, P., « The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis », *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, p. 683-708, spéc. p. 692

Cette jurisprudence a ouvert la voie aux arrêts de la CJUE *Gauweiler* (2015)⁷⁴ et *Weiss* (2018)⁷⁵ qui valideront d'autres mécanismes non conventionnels de l'architecture financière de l'UE.

B) Les innovations introduites par le MES

La création du **Mécanisme Européen de Stabilité**⁷⁶ (MES) marque une rupture paradoxale par rapport aux instruments historiques d'endettement communautaire étudiés au Chapitre 1 : bien qu'établi comme organisation internationale hors du cadre de l'Union, il introduit des éléments de supranationalité absents des instruments précédents. Pour la première fois, l'Union (par l'intermédiaire des États membres de la zone euro) se dote d'un outil permanent, capitalisé et doté d'une capacité d'emprunt massive, avec une gouvernance articulant étroitement logique intergouvernementale et rôle renforcé de la Commission et de la BCE.

1. Le recours à la dette par proxy

Le MES inaugure une architecture juridique inédite dans l'histoire de l'endettement européen : celle de la dette par procuration. Contrairement aux mécanismes historiques où l'Union empruntait directement (même si hors budget), le MES constitue une entité juridiquement distincte qui emprunte pour le compte de ses membres.

a) La nature hybride du MES : Une organisation internationale de droit public

L'article 1 du Traité MES établit le mécanisme comme une organisation internationale de droit public⁷⁷, statut confirmé par la CJUE dans l'arrêt *Pringle*⁷⁸. Cette qualification place le MES dans une zone grise institutionnelle : ni institution de l'Union, ni simple accord intergouvernemental, mais une organisation internationale sui generis créée par et pour les États membres de la zone euro.

Le MES dispose de la personnalité juridique internationale⁷⁹, peut conclure des accords, lever des fonds sur les marchés, et bénéficie d'immunités juridictionnelles⁸⁰.

⁷⁴ CJUE, 16 juin 2015, *Gauweiler*, aff. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

⁷⁵ CJUE, 11 déc. 2018, *Weiss*, aff. C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000.

⁷⁶ CJUE, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, pts 129-147.

⁷⁷ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé le 2 févr. 2012, art. 1, J.O., C 326, 26 oct. 2012.

⁷⁸ CJUE, 27 nov. 2012, *Pringle*, aff. C-370/12, point 161, ECLI:EU:C:2012:756.

⁷⁹ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, art. 32, § 2.

⁸⁰ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, art. 32-35

Cette nature hybride permet de contourner les contraintes du droit de l'Union tout en maintenant des liens organiques avec ses institutions. On notera ici le paradoxe de cet instrument : les États créent une entité externe pour accomplir ce qu'ils ne peuvent faire directement dans le cadre de l'Union Européenne.

b) Passerelle avec le cadre juridique européen par l'article 136(3) TFUE ⁸¹ et par un protocole de coopération avec la Commission et la BCE

L'ancrage du MES dans l'article 136(3) TFUE représente une innovation juridique majeure. Cet article, ajouté par la décision 2011/199/UE⁸², dispose 1° que les États membres de la zone euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité ; 2° toute assistance financière dans le cadre du mécanisme sera subordonné à une stricte conditionnalité

Elle ne confère pas de compétence à l'Union Européenne mais autorise explicitement les États membres à agir collectivement hors du cadre institutionnel européen.

De Witte et Beukers analysent cette disposition comme créant une passerelle juridique entre le droit de l'Union et le traité MES⁸³.

La CJUE, dans l'arrêt *Pringle*, a validé cette construction en considérant que l'article 136(3) « confirme » la possibilité pour les États d'établir le MES sans pour autant en faire une obligation ou une compétence de l'Union⁸⁴.

Le MES constitue donc une entité juridique distincte des institutions européennes, tout en étant un élément accepté de l'architecture constitutionnelle communautaire.

Le lien opérationnel entre le MES et les institutions de l'Union est formalisé par des protocoles de coopération⁸⁵. Au-delà du texte, la pratique révèle une imbrication institutionnelle complexe. La Commission négocie les programmes d'ajustement « en liaison avec la BCE et,

⁸¹ A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford University Press, 2015, p. 74-78.

⁸² Décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'art. 136 TFUE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, J.O., L 91, 6 avr. 2011, p. 1.

⁸³ DE WITTE, B. et BEUKERS, T., « The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism », *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, p. 805-848.

⁸⁴ CJUE, 27 nov. 2012, *Pringle*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756. P.168.

⁸⁵ Commission européenne et Mécanisme européen de stabilité, *Memorandum of Understanding on the working relations between the European Commission and the European Stability Mechanism*, signé à Sofia le 27 avril 2018.

lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI »⁸⁶, formant la fameuse Troïka. Ce fonctionnement est basé sur une chaîne de délégation complexe : les États délèguent au MES, qui s'appuie sur l'expertise technique de la Commission, laquelle coordonne avec la BCE et le FMI.

Cette multiplication des acteurs soulève des questions de responsabilité et de contrôle démocratique. On notera que l'arrêt *Ledra Advertising* de 2016 a partiellement clarifié la situation en établissant que la Commission reste soumise au droit de l'Union, notamment à la Charte des droits fondamentaux, même lorsqu'elle agit pour le compte du MES⁸⁷.

Le recours à la dette par proxy via le MES présente plusieurs avantages stratégiques. Il permet de mobiliser des ressources importantes sans affecter formellement le budget de l'Union ni violer frontalement l'article 125 TFUE. Il offre une flexibilité opérationnelle que le cadre institutionnel de l'Union n'aurait pas permis. Mais cette construction complexifie considérablement l'architecture de gouvernance économique européenne et soulève des questions fondamentales sur la cohérence et la légitimité démocratique du système.

2. Recul de la logique intergouvernementale et l'affirmation du rôle de la Commission

a) Représentation proportionnelle

Contrairement aux mécanismes de 1975-1988 où chaque État disposait d'une voix égale au Conseil, le MES introduit une pondération des droits de vote strictement proportionnelle aux contributions au capital⁸⁸.

L'article 4(7) du Traité MES dispose : « Chaque membre du MES dispose d'un nombre de voix égal au nombre de parts qui lui ont été attribuées dans le capital autorisé du MES conformément à l'annexe II ».

⁸⁶ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, art. 13(1)

⁸⁷ CJUE, 20 septembre 2016, *Ledra Advertising*, C-8/15 P, point 67.

⁸⁸ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, 2 févr. 2012, art. 4(7) et annexe II.

Ces deux dispositions donnent un poids décisionnel significatif à l'Allemagne (26,96% du capital) et la France (20,25%), seules nations disposant de plus de 20% des parts. Cette architecture donne à l'Allemagne et à la France un poids décisionnel sans commune mesure avec leur influence dans les mécanismes historiques⁸⁹. Ruffert analyse comment le dispositif du MES se rapproche du modèle du FMI et critique l'absence de mécanisme de contrôle parlementaire sur le mécanisme, qu'il soit d'ordre national ou européen⁹⁰.

b) Majorité qualifiée renforcée

Le système de vote du MES abandonne l'unanimité systématique des mécanismes antérieurs.

Le MES établit différents seuils de majorité selon l'importance des décisions : 1° unanimité⁹¹ ; 2° majorité qualifiée de 80% pour les décisions courantes⁹² et 3° majorité qualifiée de 85% de voix exprimées⁹³.

L'unanimité est requise pour les modifications du capital, les appels de fonds, l'octroi d'un soutien à la stabilité du MES, l'octroi du mandat à la Commission européenne de négocier le programme répondant au critère de conditionnalité de politique économique et certaines décisions fondamentales⁹⁴.

L'article 4(5) du Traité MES dispose : « L'adoption d'une décision à la majorité qualifiée requiert 80 % des voix exprimées ». La majorité qualifiée est requise pour toutes les décisions courantes du MES listées en article 5(6)⁹⁵, telles que les modalités techniques de l'adhésion d'un nouveau membre au MES, réglementation générale du MES ou l'élection du président.

Plus remarquable encore, l'article 4(4) introduit une procédure d'urgence permettant de débloquer une assistance financière à la majorité qualifiée de 85%⁹⁶:

⁸⁹ Ibid., ann. II

⁹⁰ RUFFERT M., « The European Debt Crisis and European Union Law », CML Rev., vol. 48, 2011, p. 1777-1806, spéc. p. 1790.

⁹¹ Traité MES, art. 5(6).

⁹² Traité MES, art. 5(7).

⁹³ Traité MES, art. 4(4).

⁹⁴ Traité MES, art. 5(6).

⁹⁵ Traité MES, art. 5(7).

⁹⁶ Traité MES, art. 5(6).

« lorsque la Commission européenne et la BCE concluent toutes deux que le défaut d'adoption urgente d'une décision [...] menacerait la viabilité économique et financière de la zone euro »⁹⁷.

c) Montée en puissance de la Commission

Le rôle de la Commission dans le MES dépasse largement celui d'observateur qu'elle occupait dans les mécanismes historiques. L'article 13 du Traité MES lui confie des responsabilités opérationnelles majeures⁹⁸ :

- Négociation du protocole d'accord détaillant la conditionnalité (art. 13(3))
- Surveillance de la mise en œuvre du programme d'ajustement (art. 13(7))
- Évaluation de la soutenabilité de la dette publique avec le FMI et la BCE (art. 13(1))

Beukers analyse cette évolution du rôle prépondérant attribué à la Commission, qui devient décisionnaire d'une organisation intergouvernementale tout en restant gardienne des traités⁹⁹. Cette double casquette peut créer des tensions institutionnelles significatives en cas de crise. L'arrêt *Ledra Advertising* de la CJUE (2016) confirme que la Commission reste liée par la Charte des droits fondamentaux même lorsqu'elle agit pour le MES¹⁰⁰, établissant que ses obligations européennes priment sur ses fonctions au sein du MES. On note la complexité de cette situation où la Commission doit simultanément défendre l'intérêt général européen et exécuter les décisions du Conseil des gouverneurs du MES.

3. La permanence institutionnelle : un outil de stabilisation structurelle

Le caractère permanent du MES constitue une rupture fondamentale avec la temporalité limitée des mécanismes historiques. L'article 1 du Traité établit le MES sans limitation de durée¹⁰¹, transformant l'exception en règle permanente.

⁹⁷ Ibid., art. 4(4).

⁹⁸ Traité MES, art. 13.

⁹⁹ BEUKERS T., « The New ECB and Its Relationship with the Eurozone Member States », CML Rev., vol. 50, 2013, p. 1579-1620, spéc. p. 1600.

¹⁰⁰ CJUE, 20 sept. 2016, *Ledra Advertising*, C-8/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, pt 67.

¹⁰¹ Traité MES, art. 1.

Cette permanence modifie la nature même de l'instrument. On souligne le passage d'une logique de gestion de crise ad hoc à celle d'une infrastructure permanente de stabilisation financière¹⁰². Ainsi, le MES dispose d'une structure institutionnelle complète : Conseil des gouverneurs, Conseil d'administration, Directeur général, et personnel permanent basé à Luxembourg¹⁰³. Cette institutionnalisation contraste avec le caractère improvisé et temporaire des mécanismes de 1975-1988.

Lastra et Louis soulignent les similitudes croissantes entre le MES et le FMI, tant dans sa structure institutionnelle que dans ses modalités d'intervention¹⁰⁴. La permanence permet une accumulation de capital et d'expertise institutionnelle. Le capital versé de 80 milliards d'euros constitue une réserve immédiatement mobilisable¹⁰⁵, contrairement aux simples garanties des mécanismes antérieurs.

De Grauwe analyse comment le rôle de prêteur en dernier ressort de la Banque Centrale Européenne¹⁰⁶ est conditionné à l'adoption par le MES d'un plan de soutien. Cette architecture qui intègre le MES est de nature à améliorer les anticipations des marchés: l'existence d'une force d'intervention crédible et immédiatement disponible réduit la probabilité que des crises de confiance autoréalisatrices se matérialisent. Cet effet stabilisateur préventif constitue peut-être la contribution la plus importante du MES à la stabilité financière européenne.

4. Les limites matérielles et conceptuelles du MES

Malgré ses innovations, le MES reste contraint par des limites structurelles qui rappellent les mécanismes historiques.

a) Finalité étroite

L'article 3 du Traité MES limite strictement son objectif à une finalité précise :

« mobiliser des ressources financières et fournir un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement ». Cette formulation

¹⁰² TUORI K., *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge UP, 2014, p. 178.

¹⁰³ Traité MES, art. 5-7.

¹⁰⁴ R.M. LASTRA et J.-V. LOUIS, « European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects », *Yearbook of European Law*, vol. 32, 2013, p. 57-206

¹⁰⁵ Traité MES, art. 8(2).

¹⁰⁶ DE GRAUWE P., « The European Central Bank as Lender of Last Resort », *CESifo Econ. Studies*, vol. 59, 2013, p. 520-535, spéc. p. 525.

restrictive exclut toute utilisation du MES pour des objectifs de convergence économique, de stabilisation conjoncturelle ou de soutien à la croissance.

L'article 3 reprend un élément de proportionnalité : en effet une condition supplémentaire est que l'assistance financière du MES doit être « indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble »¹⁰⁷.

La CJUE a confirmé cette interprétation stricte dans l'arrêt Pringle, considérant que le MES ne peut intervenir que face à un risque pour la stabilité de la zone euro dans son ensemble¹⁰⁸. Cette condition de proportionnalité, absente des mécanismes de 1975-1988, paradoxalement restreint le champ d'intervention malgré des moyens financiers mis à disposition très supérieurs.

b) Conditionnalité adaptée à la nature et gravité du risque

L'article 12(1) impose que l'assistance soit « subordonnée à une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi »¹⁰⁹. Cette conditionnalité peut prendre la forme « d'un programme d'ajustement macroéconomique, ou de l'obligation de continuer à respecter des conditions d'éligibilité préétablies »¹¹⁰.

L'article 13(3) précise que le conseil des gouverneurs « charge la Commission européenne – en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI – de négocier avec le membre du MES concerné un protocole d'accord définissant précisément la conditionnalité dont est assortie cette facilité d'assistance financière »¹¹¹. Le contenu du protocole d'accord « tient compte de la gravité des faiblesses à traiter et de l'instrument d'assistance financière choisi »¹¹².

L'article 13(7) établit que « la Commission européenne – en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI – est chargée de veiller au respect de la conditionnalité dont est assortie la facilité d'assistance financière »¹¹³.

¹⁰⁷ Traité MES, art. 3.

¹⁰⁸ CJUE, 27 nov. 2012, Pringle, C-370/12, pt 142.

¹⁰⁹ Traité MES, art. 12(1).

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Traité MES, art. 13(3)

¹¹² Ibid.

¹¹³ Traité MES, art. 13(7)

Par ailleurs, le MES décide de l'octroi d'un soutien après avoir évalué « les besoins réels ou potentiels de financement du membre du MES concerné »¹¹⁴. Cette conditionnalité doublée d'un élément de proportionnalité de la réponse à adapter au besoin réel ou exprimé, encadre l'action du MES.

c) Modalité de financement en back-to-back

L'article 16(3) dispose que « les modalités et les conditions financières de chaque prêt octroyé par le MES sont spécifiées dans un accord relatif à la facilité d'assistance financière »¹¹⁵. L'article 3 établit que le MES « est autorisé à lever des fonds en émettant des instruments financiers ou en concluant des accords ou des arrangements financiers ou d'autres accords ou arrangements avec ses membres, des institutions financières ou d'autres tiers »¹¹⁶.

Malgré son capital propre de 704,8 milliards d'euros, le MES conserve le modèle back-to-back des mécanismes historiques. Il emprunte sur les marchés financiers et rétrocède aux États bénéficiaires avec une marge minimale couvrant ses coûts opérationnels¹¹⁷.

d) Gouvernance intergouvernementale persistante

Le Conseil des gouverneurs, composé des ministres des Finances, détient tous les pouvoirs décisionnels stratégiques¹¹⁸. Cette structure reproduit celle l'architecture du Conseil ECOFIN (Eurogroupe), perpétuant ainsi l'approche intergouvernementale de la gouvernance économique européenne, où les États-membres monopolisent le pouvoir décisionnel au détriment des institutions communautaires.

Le Parlement européen n'a aucun rôle formel dans le MES, créant un déficit démocratique structurel dans la gouvernance financière européenne¹¹⁹. Cette absence de contrôle parlementaire européen soulève des questions tant elle contraste avec l'importance des sommes en jeu et l'impact des programmes d'ajustement sur les populations.

¹¹⁴ Traité MES, art. 13.

¹¹⁵ Traité MES, art. 16(3)

¹¹⁶ Traité MES, art. 3

¹¹⁷ Traité MES, art. 17.

¹¹⁸ Traité MES, art. 5.

¹¹⁹ FASONE C., « European Economic Governance and Parliamentary Representation », Eur. Law J., vol. 20, 2014, p. 164-185, spéc. p. 170.

e) Héritages et innovations : un compromis institutionnel

Le MES incarne les tensions fondamentales de la construction européenne face aux crises. Il hérite des mécanismes historiques plusieurs caractéristiques structurantes : la conditionnalité stricte comme contrepartie indispensable de l'assistance financière¹²⁰, le financement back-to-back, et la prédominance du Conseil dans l'architecture décisionnelle¹²¹.

Mais le MES innove sur des dimensions cruciales. Sa permanence transforme l'instrument d'exception en composante structurelle de l'architecture d'endettement européen¹²². Par ailleurs, sa capacité financière de 500 milliards d'euros dépasse significativement les montants mobilisables par les mécanismes antérieurs¹²³. Son ancrage dans l'article 136(3) TFUE lui confère une légitimité constitutionnelle explicite que la base juridique fragile de l'article 235 CEE (devenu 352 TFUE) ne pouvait offrir aux mécanismes historiques¹²⁴.

Majone développe le concept d'intégration par la crise pour caractériser cette dynamique : chaque crise force des avancées institutionnelles qui auraient été politiquement impossibles en temps normal, mais ces avancées restent limitées au strict nécessaire pour surmonter la crise immédiate¹²⁵.

C) Conclusion du chapitre

Le MES représente un tournant dans l'histoire de l'endettement européen. Pour la première fois, l'Europe se dote d'un mécanisme permanent de grande envergure, reconnaissant implicitement l'inadéquation de l'architecture originelle de l'euro face aux crises systémiques¹²⁶. Mais ce progrès reste limité par les contraintes politiques et juridiques qui ont présidé à sa création.

L'arrêt Pringle a validé cette construction hybride au prix d'une réinterprétation audacieuse de l'article 125 TFUE, transformant l'interdiction absolue de bail-out en principe flexible de solidarité conditionnelle.

¹²⁰ Traité MES, art. 12(1).

¹²¹ Ibid., art. 5.

¹²² Ibid., art. 1.

¹²³ Ibid., art. 8(1).

¹²⁴ Décis. 2011/199/UE du Conseil européen, 25 mars 2011.

¹²⁵ MAJONE G., *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge UP, 2014, p. 205.

¹²⁶ DE GRAUWE P., « Design Failures in the Eurozone », LSE Discussion Paper, n° 57, 2013, p. 30.

Le MES reste tiraillé entre deux logiques contradictoires. Ses innovations (permanence institutionnelle, capacité financière substantielle, rôle opérationnel de la Commission) suggèrent une évolution vers davantage d'intégration budgétaire, avec des limites persistantes (finalité délimitée avec précision, financement back-to-back, gouvernance essentiellement intergouvernementale).

Cette tension n'est pas résolue mais simplement stabilisée dans un compromis institutionnel qui reste fragile. La prochaine crise majeure révélera si ce compromis peut tenir ou si une nouvelle mutation institutionnelle sera nécessaire. L'histoire européenne suggère que la dynamique d'intégration suit une logique fonctionnaliste : l'accumulation de contextes de crise transforme progressivement l'architecture financière européenne¹²⁷, chaque crise forçant des innovations qui auraient été impensables dans le cadre constitutionnel originel de l'Union.

¹²⁷ E. JONES, R. KEOHANE et S. MEUNIER, « Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration », *Comparative Political Studies*, vol. 49, 2016, p. 1010-1034.

Tableau comparatif des mécanismes d'emprunt européens historiques et du MES

Critère	MEC 1975	Euratom 1977	NIC 1978	BOP 1981/1988	MES 2012
Base juridique	Art. 235 CEE	Art. 172(4) & 203 Euratom	Art. 235 CEE	Art. 235 CEE (1981) Art. 235 CEE + 108 CEE (1988)	Traité MES + Art. 136(3) TFUE
Nature	Prêts balance des paiements	Emprunt sectoriel (nucléaire)	Emprunt investissement (infrastructures, PME)	Assistance balance des paiements	Assistance financière conditionnelle
Durée	Temporaire (1975-1985)	Permanente (toujours active)	Temporaire (1978-1990)	Permanente (toujours active pour non-euro)	Permanente
Plafond initial	3 Mds UCE/ECU	500 M ECU	1 Md ECU	6 Mds ECU (1981), 16 Mds ECU (1988)	500 Mds € capacité de prêt (700 Mds € capital souscrit)

Mode de financement	Back-to-back strict	Back-to-back	Back-to-back	Back-to-back	Emprunt garanti par capital versé (80 Mds €) et callable
Gouvernance	Conseil (unanimité)	Conseil + avis PE	Conseil (unanimité)	Conseil (unanimité puis QM pour octroi)	Conseil des gouverneurs 80% QM (décisions courantes) 85% QM (urgence) Unanimité (capital)
Rôle Commission	Emprunteur/prêteur Négociation limitée	Emprunteur/prêteur Évaluation technique	Emprunteur/prêteur Coordination avec BEI	Emprunteur/prêteur Négociation conditions	Négociation protocoles Surveillance programmes Évaluation avec BCE/FMI

Rôle PE	Aucun	Consultation	Aucun	Aucun	Aucun (mécanisme hors cadre de l'UE)
Conditionnalité	Ajustement macroéconomique (déficit, inflation, balance des paiements)	Viabilité technique du projet nucléaire (sûreté, faisabilité, capacité industrielle)	Viabilité économique du projet (rentabilité, cofinancement, capacité remboursement)	Ajustement macroéconomique renforcé avec surveillance multilatérale	Programme d'ajustement structurel complet (fiscal, financier, réformes structurelles) avec protocole d'accord détaillé
Bénéficiaires	États membres CEE	Entreprises (via États)	Entreprises/collectivités (via États)	États membres (hors euro depuis 1999)	États membres zone euro uniquement
Montants mobilisés	~3 Mds ECU total	~2,5 Mds EUR (cumul)	~3,8 Mds ECU total	~14 Mds EUR (2008-2013)	~295 Mds € engagés (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne)
Statut actuel	Éteint	Actif (marginal)	Éteint	Actif (50 Mds € plafond actuel)	Actif

Évolutions clés :

- **Base juridique** : Passage de l'article 235 CEE (clause de flexibilité) à un traité international distinct avec ancrage constitutionnel (art. 136(3) TFUE)
- **Gouvernance** : Évolution de l'unanimité stricte vers la majorité qualifiée pondérée, avec représentation proportionnelle aux contributions
- **Conditionnalité** : Intensification progressive, du simple ajustement macroéconomique aux programmes complets de réformes structurelles
- **Rôle Commission** : Transformation d'opérateur technique en architecte stratégique des programmes
- **Permanence** : Le MES est le premier mécanisme conçu dès l'origine comme permanent pour la zone euro

Abréviations :

- UCE/ECU : Unité de compte européenne/European Currency Unit
- QM : Majorité qualifiée
- BOP : Balance of Payments (Balance des paiements)
- PE : Parlement européen

Chapitre 3 – NextGeneration EU, un plan de relance européen pour construire l'après-covid

En 2020 la crise du Covid-19 a conduit à une nouvelle consolidation de la capacité de l'Union à recourir à l'emprunt ainsi que du rôle de la Commission dans la mise en œuvre de cette compétence. L'adoption de NGEU a été une étape clé dans ce processus de consolidation. Ce chapitre présente d'abord les conditions qui ont permis la création de cet instrument (A), et analyse ensuite les innovations majeures qu'il introduit dans le droit budgétaire européen (B).

A) NGEU, un instrument complexe adopté à la suite de la crise du Covid

La pandémie de COVID-19 va provoquer en 2020 un choc économique d'une ampleur et d'une nature radicalement différentes des crises précédentes. Là où la crise financière de 2008 trouvait son origine dans les dysfonctionnements du système financier et la crise de la dette de 2010 dans les déséquilibres budgétaires nationaux, la crise pandémique frappe simultanément tous les États membres. Cette symétrie du choc va paradoxalement souder les états-membres faciliter une réponse européenne d'une ambition sans précédent, libérant temporairement l'Union Européenne des débats moraux sur le partage des responsabilités qui avaient paralysé la réponse à la crise souveraine.

1. Les finances publiques européennes mises sous pression par la crise de la COVID

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé qualifie la COVID-19 de pandémie mondiale. En quelques jours, les États membres de l'Union européenne imposent des confinements généralisés qui mettent brutalement à l'arrêt des pans entiers de leurs économies. L'impact économique est immédiat et dévastateur. Le PIB de la zone euro se contracte de 11,6%

au deuxième trimestre 2020, la plus forte baisse jamais enregistrée depuis la création de la monnaie unique¹²⁸. Sur l'ensemble de l'année 2020, la contraction atteint 6,4% pour l'UE-27¹²⁹.

Face à cette situation exceptionnelle, la Commission active dès le 20 mars 2020 la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance¹³⁰. Cette clause, introduite lors de la réforme du Six-Pack en 2011 mais jamais utilisée auparavant, permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement budgétaire en cas de « circonstances exceptionnelles »¹³¹.

En effet, l'article 5(1) du Règlement (CE) n° 1466/97, modifié par le Règlement (UE) n°1175/2011¹³², définit ces circonstances comme : « un événement exceptionnel indépendant de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union »¹³³.

Cet écart temporaire autorisé du cadre budgétaire européen libère les États pour déployer des mesures de soutien massives. Les déficits publics explosent : de 0,6% du PIB en 2019, le déficit moyen de la zone euro bondit à 7,2% en 2020¹³⁴. Tous les États-membres sont en déficit et voient leur dette augmenter : la dette publique agrégée au niveau européen passe ainsi de 84% à 98% du PIB en une seule année¹³⁵. Certains États voient leur ratio d'endettement augmenter de plus de 20 points de pourcentage, comme l'Espagne (de 95,5% à 120% du PIB) ou l'Italie (de 134,6% à 155,8%)¹³⁶.

¹²⁸ Eurostat, GDP main aggregates and employment estimates for the second quarter of 2020, communiqué de presse n° 133/2020, 8 sept. 2020.

¹²⁹ Eurostat, *Preliminary flash estimate for the fourth quarter of 2020*, communiqué de presse n° 17/2021, 2 févr. 2021.

¹³⁰ Commission européenne, Activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final, 20 mars 2020.

¹³¹ Règl. (CE) n° 1466/97 du Conseil, 7 juill. 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires et à la surveillance et à la coordination des politiques économiques, J.O., L 209, 2 août 1997, p. 1, tel que modifié par le règl. (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil, 16 nov. 2011, J.O., L 306, 23 nov. 2011, p. 12, art. 5(1) et 9(1).

¹³² Règl. (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil, 16 nov. 2011, J.O., L 306, 23 nov. 2011, p. 12.

¹³³ Règl. (CE) n° 1466/97 préc., art. 5(1), tel que modifié.

¹³⁴ Eurostat, *Government deficit/surplus for 2020*, communiqué de presse n° 56/2021, 22 avr. 2021.

¹³⁵ Eurostat, *Government deficit/surplus for 2020*, communiqué de presse n° 56/2021, 22 avr. 2021.

¹³⁶ Commission européenne, *Debt Sustainability Monitor 2020*, Institutional Paper n° 143, févr. 2021, p. 15.

Mais au-delà des chiffres agrégés, la crise révèle des asymétries profondes dans les capacités de réponse nationales. Certains États disposant de marges budgétaires plus confortables peuvent déployer des mesures de soutien représentant, tandis que les pays déjà fortement endettés restent limités par leurs contraintes budgétaires. Cette divergence des capacités de réponse menace de créer des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur et d'aggraver les écarts de développement entre États membres.

La BCE intervient massivement dès mars 2020 avec le lancement du Programme d'achats d'urgence pandémique (PEPP¹³⁷), doté initialement de 750 milliards d'euros puis porté à 1850 milliards en décembre 2020¹³⁸. Mais l'action monétaire ne suffira pas. La nature du choc (c'est-à-dire une mise à l'arrêt forcée de l'économie pour raisons sanitaires) appelle une réponse budgétaire d'ampleur.

2. L'adoption d'un plan de relance européen

L'idée d'une réponse budgétaire commune émerge progressivement au printemps 2020. Le 25 mars, neuf États membres, menés par l'Espagne et l'Italie, appellent dans une lettre ouverte à l'émission de « coronabonds » mutualisés¹³⁹. Cette proposition se heurte immédiatement à l'opposition des pays dits « frugaux » (Pays-Bas, Autriche, Danemark, Suède), qui refusent toute mutualisation des dettes nationales¹⁴⁰.

Le tournant décisif intervient le 18 mai 2020. Angela Merkel et Emmanuel Macron proposent conjointement un plan de relance de 500 milliards d'euros financé par emprunt commun et distribué sous forme de subventions¹⁴¹. Cette initiative franco-allemande marque une rupture historique dans la position allemande, traditionnellement hostile à toute forme de transferts budgétaires permanents. Merkel justifie ce revirement par le caractère exceptionnel de la crise: « nous vivons une situation extraordinaire, une pandémie qui n'est la faute de personne »¹⁴².

¹³⁷ Banque centrale européenne, « Qu'est-ce que le PEPP (programme d'achats d'urgence face à la pandémie) ? », disponible sur : <https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me/html/pepp.fr.html>

¹³⁸ Décision (UE) 2020/440 de la Banque centrale européenne, 24 mars 2020, relative à un programme temporaire d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP), J.O., L 91, 25 mars 2020, p. 1.

¹³⁹ Lettre conjointe de neuf États membres au président du Conseil européen, 25 mars 2020.

¹⁴⁰ *Financial Times*, « Netherlands leads resistance to eurobonds », 26 mars 2020.

¹⁴¹ République française et République fédérale d'Allemagne, *Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus*, 18 mai 2020.

¹⁴² Conférence de presse conjointe Merkel-Macron, 18 mai 2020.

Cette absence de responsabilité nationale dans la genèse de la crise permet de dépasser les clivages moraux qui avaient paralysé la réponse à la crise souveraine de 2010.

La Commission européenne s'empare de cette dynamique. Le 27 mai 2020, Ursula von der Leyen présente sa proposition Next Generation EU (NGEU)¹⁴³. Le plan s'élève à 750 milliards d'euros (en prix 2018), comprenant 390 milliards de subventions et 360 milliards de prêts¹⁴⁴. La base juridique retenue est l'article 122 TFUE, le même qui avait permis la création du MESF en 2010. Mais là où le MESF mobilisait 60 milliards, NGEU en mobilise plus de dix fois plus.

Les négociations au Conseil européen sont ardues. Le sommet des 17-21 juillet 2020 devient le plus long de l'histoire européenne, durant quatre jours et quatre nuits¹⁴⁵. Les pays dits « frugaux », obtiennent plusieurs concessions : réduction de la part des subventions à 390 milliards (contre 500 dans la proposition initiale), mécanisme de « frein d'urgence » permettant à un État de saisir le Conseil européen s'il estime qu'un autre État ne respecte pas ses engagements, et augmentation de leurs rabais sur le budget européen¹⁴⁶.

Le compromis final est formalisé dans le Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance¹⁴⁷. L'article 1 définit l'objectif : « Le présent règlement établit un instrument de l'Union européenne pour la relance (ci-après dénommé «instrument») en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise COVID-19. L'instrument fournit à l'Union les moyens financiers nécessaires pour faire face aux défis posés par la crise COVID-19 [...] »¹⁴⁸.

L'article 3 précise les montants et la répartition : « Aux fins énoncées à l'article 1er et dans les limites qui y sont définies, la Commission est habilitée à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux au nom de l'Union à concurrence de 750 000 000 000 EUR en prix de 2018 [...] Sur ce montant, un montant maximal de 360 000 000 000 EUR en prix de 2018 peut être utilisé pour fournir des prêts »¹⁴⁹.

¹⁴³ Commission européenne, L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, COM(2020) 456 final, 27 mai 2020.

¹⁴⁴ Ibid., p. 2.

¹⁴⁵ Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen extraordinaire*, 17-21 juill. 2020, EUCO 10/20.

¹⁴⁶ Ibid., points 23-25 et annexes A14-A21.

¹⁴⁷ Règl. (UE) 2020/2094 du Conseil, 14 déc. 2020, établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance, J.O., L 433I, 22 déc. 2020, p. 23.

¹⁴⁸ Ibid., art. 1.

¹⁴⁹ Ibid., art. 3(1) et (2).

L'adoption de NGEU nécessite également une révision de la décision ressources propres pour autoriser l'emprunt. La Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres introduit dans son article 5 une autorisation temporaire d'emprunter : « À titre exceptionnel et temporaire, aux seules fins de faire face aux conséquences de la crise COVID-19, la Commission est habilitée à emprunter [...] des fonds sur les marchés des capitaux au nom de l'Union à hauteur d'un montant de 750 000 000 000 EUR »¹⁵⁰.

Cette décision doit être ratifiée par tous les États membres selon leurs procédures constitutionnelles respectives, rappelant le processus de ratification du MES. La Cour constitutionnelle allemande, saisie d'un recours, valide le mécanisme le 21 avril 2021 tout en posant des conditions strictes : caractère unique et temporaire, plafonnement des engagements allemands, et contrôle du Bundestag sur l'utilisation des fonds¹⁵¹. Elle entre en vigueur rétroactive au 1er juin 2021¹⁵².

Les premiers fonds NGEU sont décaissés dès juillet 2021¹⁵³, soit un peu plus d'un an après le début de la crise. Cette rapidité contraste fortement avec les années nécessaires pour mettre en place le MES lors de la crise souveraine.

Une étude de la Porte et Jensen¹⁵⁴ nous apprend que la création de NGEU est le résultat d'après négociations sur 3 questions : la dimension budgétaire, le respect relative à l'État de droit et les domaines d'intervention, en particulier ceux liés au climat et à la numérisation. Pour la première fois, l'Union emprunte massivement pour financer des dépenses communes, franchissant ce que beaucoup considéraient comme une ligne rouge infranchissable.

Mais cette rupture reste encadrée par de strictes limites temporelles et matérielles. L'article 3(3) du Règlement 2020/2094 précise que « les nouveaux engagements au titre de l'instrument peuvent être contractés jusqu'au 31 décembre 2023 »¹⁵⁵. L'article 5(2) de la décision ressources

¹⁵⁰ Décis. (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil, 14 déc. 2020, relative au système des ressources propres de l'Union européenne, J.O., L 424, 15 déc. 2020, p. 1, art. 5(1).

¹⁵¹ BVerfG, 2 BvR 547/21, ordonnance du 21 avr. 2021, para. 91-116.

¹⁵² Notification de l'Autriche au Secrétariat général du Conseil, 27 mai 2021.

¹⁵³ Conseil de l'Union européenne, « Le Conseil autorise les premiers décaissements au titre du plan de relance », communiqué de presse, 13 juill. 2021

¹⁵⁴ C. de la Porte et E. Jensen, « The Next Generation EU: An Analysis of the Dimensions of Conflict Behind the Deal », *Social Policy & Administration*, vol. 55, 2021, p. 388-402.

¹⁵⁵ Règl. (UE) 2020/2094 préc., art. 3(3).

propres impose que « les fonds empruntés [...] sont remboursés au plus tard le 31 décembre 2058 »¹⁵⁶. Ces limitations temporelles visent à préserver le caractère exceptionnel de l'instrument et à éviter qu'il ne devienne un cadre pour une capacité d'emprunt permanente.

3. Une architecture juridique complexe

Next Generation EU repose sur un ensemble d'actes juridiques interdépendants qui structurent à la fois son existence, son financement et ses mécanismes de mise en œuvre. Cette architecture traduit mobilise le droit primaire (articles 122, 175, 311, 312 et 322 TFUE notamment), le droit dérivé, ainsi qu'un accord interinstitutionnel qui encadre la discipline budgétaire et prévoit l'introduction progressive de nouvelles ressources propres. Ces actes peuvent être regroupés en six textes principaux, dont l'articulation est présentée dans le tableau ci-dessous.

¹⁵⁶ Décis. (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil, 14 déc. 2020, relative au système des ressources propres de l'Union européenne, J.O., L 424, 15 déc. 2020, p. 1, art. 5(2).

Acte juridique	Base juridique	Objectif
Règlement du Conseil (UE) 2020/2094 du 14 décembre 2020 établissant un instrument de relance de l'Union européenne pour soutenir la reprise à la suite de la crise COVID-19	Art. 122 TFUE	Établit le NGEU et définit sa taille
Règlement du Conseil (UE, Euratom) 2020/2093 du 17 décembre 2020 établissant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027	Art. 312 TFUE	Établit le CFP 2021–2027 et définit sa taille
Décision du Conseil (UE, Euratom) 2020/2053 du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom	Art. 311 TFUE	Autorise le financement du CFP et du NGEU, dans ce cas par l'émission d'une dette commune [78].
Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience	Art. 175 TFUE	Définit en détail la gouvernance du NGEU et les critères spécifiques d'utilisation des fonds par les États membres
Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union	Art. 322 TFUE	Établit les exigences de respect de l'État de droit comme condition préalable à l'accès aux fonds de l'UE dans le cadre du NGEU et du CFP
Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et de gestion financière saine, ainsi que sur les nouvelles ressources, y compris une feuille de route pour l'introduction de nouvelles ressources propres	Art. 295 TFUE	Définit entre autres une feuille de route pour l'introduction de nouvelles taxes européennes afin de rembourser le capital et les intérêts du NGEU.

B) Le fonctionnement de NGEU

1. L'objectif de financement des prêts aux États membres et des subventions mises en œuvre par la Commission

NGEU inaugure une structure de financement inédite dans l'histoire européenne, combinant pour la première fois à grande échelle des prêts et des subventions financés par emprunt commun. Cette dualité reflète le compromis politique laborieusement négocié entre États membres aux visions divergentes de la solidarité européenne.

L'article 2 du Règlement 2020/2094 structure l'allocation des 750 milliards d'euros autour de plusieurs programmes¹⁵⁷. Le Règlement (UE) 2021/241¹⁵⁸ établissant la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) constitue le cœur du dispositif avec 672,5 milliards d'euros, soit près de 90% de l'enveloppe totale¹⁵⁹. FRR précise dans son article 1 :

« Le présent règlement établit la facilité pour la reprise et la résilience [...] L'objectif général de la facilité est de promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union en améliorant la résilience, la capacité d'ajustement et le potentiel de croissance des États membres »¹⁶⁰.

La répartition entre subventions (312,5 milliards pour la FRR) et prêts (360 milliards) obéit à des logiques distinctes. Les subventions sont allouées selon une clé prédéfinie tenant compte de la population, de l'inverse du PIB par habitant et du taux de chômage relatif sur 2015-2019¹⁶¹. Les prêts, eux, sont disponibles sur demande volontaire jusqu'à 6,8% du revenu national brut de chaque État membre¹⁶².

La mise en œuvre s'articule autour des Plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR). L'article 18 du Règlement FRR impose que ces plans détaillent « les réformes et les projets

¹⁵⁷ Règl. (UE) 2020/2094, art. 2.

¹⁵⁸ Règl. (UE) 2021/241 du Parl. eur. et du Cons. du 12 févr. 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, J.O., L 57, 18 févr. 2021, p. 17, art. 1.

¹⁵⁹ Ibid., art. 6

¹⁶⁰ Ibid., art. 1

¹⁶¹ Ibid., art. 11 et annexe II.

¹⁶² Règl. 2021/241, art. 14(5).

d'investissement public à mettre en œuvre »¹⁶³. Contrairement aux programmes d'ajustement du MES négociés dans l'urgence de la crise, les PRR sont élaborés par les États eux-mêmes selon leurs priorités nationales, tout en respectant les orientations européennes. Cette approche selon Vanhercke et Verdun consacre la proximité entre le budget européen, PRR et le Semestre Européen : les objectifs et critères d'évaluation des PRR étant liées à des éléments de politique économiques, on assiste à un encadrement par l'UE de politiques nationales portant sur l'économie et l'emploi. Autrement dit, l'UE crée des incitants à des réformes structurelles sans les imposer¹⁶⁴.

La Commission joue un rôle central dans l'évaluation et le suivi des plans. L'article 19 du Règlement FRR lui confie deux mois pour évaluer si les plans satisfont aux critères, notamment la contribution aux transitions verte (minimum 37% des dépenses) et transition numérique (minimum 20%)¹⁶⁵. Cette fonction d'évaluation positionne de facto la Commission en guide des politiques nationales de relance.

Le décaissement s'effectue par tranches semestrielles conditionnées à l'atteinte de jalons et cibles prédéfinis. L'article 24 du Règlement FRR établit que :

« La Commission évalue [...] si les jalons et cibles pertinents [...] ont été atteints de manière satisfaisante. [...] Les décaissements au titre de la facilité sont fondés sur les résultats obtenus »¹⁶⁶.

Cette logique de paiement basé sur les performances rompt avec l'approche traditionnelle des fonds structurels européens basée sur le remboursement de dépenses. Par ailleurs, si cette méthode centralisatrice a le mérite d'assurer la cohérence, elle introduit selon Corti et Ferrer des risques d'inefficience, de surcharge administrative et de contradiction avec le principe de subsidiarité¹⁶⁷.

¹⁶³ Ibid., art. 18(4).

¹⁶⁴ B. VANHERCKE et A. VERDUN, « The European Recovery and Resilience Facility », *Journal of European Public Policy*, vol. 29, 2022, p. 1-20.

¹⁶⁵ Règl. 2021/241, art. 19(3)(e) et (f).

¹⁶⁶ Règl. 2021/241, art. 24(2) et (3).

¹⁶⁷ F. CORTI et J. FERRER, « Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans », *CEPS Recovery Observatory*, mai 2021.

2. Une durée d'émission brève pour contracter une dette de long terme

Le calendrier de NGEU révèle une tension fondamentale entre l'urgence de la réponse et la temporalité longue de l'endettement. L'article 3(3) du Règlement 2020/2094 impose que « les nouveaux engagements au titre de l'instrument peuvent être contractés jusqu'au 31 décembre 2023 »¹⁶⁸. Les décaissements, eux, doivent être effectués avant le 31 décembre 2026¹⁶⁹. Mais le remboursement de la dette s'étale jusqu'au 31 décembre 2058, créant un décalage temporel de plus de trente ans entre émission et extinction de la dette¹⁷⁰.

Cette architecture temporelle soulève des défis techniques considérables. La Commission doit lever 750 milliards sur les marchés en moins de six ans tout en optimisant les conditions de financement sur des maturités pouvant atteindre 30 ans. La stratégie de financement, détaillée dans la Communication de la Commission d'avril 2021, prévoit l'émission d'obligations à différentes maturités et l'utilisation d'instruments de financement à court terme (EU-Bills) pour gérer les besoins de trésorerie¹⁷¹.

La Commission est devenue en quelques mois l'un des plus grands émetteurs souverains européens. Entre juin 2021 et décembre 2023, elle a levé plus de 250 milliards d'euros sur les marchés¹⁷². Les premières émissions ont rencontré un succès massif, avec des taux de sursouscription dépassant régulièrement 10 fois le montant offert¹⁷³.

La stratégie d'émission diversifiée comprend notamment l'émission d'obligations vertes. En octobre 2021, la Commission a émis la première obligation verte NGEU de 12 milliards d'euros, devenant instantanément le plus grand émetteur d'obligations vertes au monde¹⁷⁴. L'article 5 du Règlement 2021/241 impose que « La facilité ne finance que des mesures qui respectent le principe consistant à "ne pas causer de préjudice important". »¹⁷⁵. Cette contrainte

¹⁶⁸ Règl. 2020/2094, art. 3(4).

¹⁶⁹ Ibid., art. 3(9).

¹⁷⁰ Décis. (UE, Euratom) 2020/2053, art. 6.

¹⁷¹ Comm. eur., « EU Borrowing and Lending Operations », COM(2021) 250 final, 14 avr. 2021.

¹⁷² Comm. eur., « NextGenerationEU Dashboard », données au 31 déc. 2023.

¹⁷³ Comm. eur., communiqués de presse sur les émissions obligataires, juin 2021-déc. 2023.

¹⁷⁴ Comm. eur., « EU Issues EUR 12 billion Green Bond », communiqué de presse, 12 oct. 2021.

¹⁷⁵ Règl. 2021/241, art. 5.

environnementale sur l'utilisation des fonds constitue une innovation majeure dans le financement européen.

Le remboursement de la dette NGEU soulève des questions politiques complexes. L'article 9 de la Décision ressources propres 2020/2053 prévoit que :

« Le montant total des ressources propres attribué à l'Union pour couvrir les crédits annuels pour paiements ne dépasse pas 1,40 % de la somme des RNB de tous les États membres.

Le montant total des crédits annuels pour engagements inscrit au budget de l'Union ne dépasse pas 1,46 % de la somme des RNB de tous les États membres.»¹⁷⁶.

Ces plafonds garantissent la soutenabilité du remboursement mais impliquent soit une augmentation des contributions nationales, soit la création de nouvelles ressources propres. La Commission a proposé plusieurs nouvelles ressources (taxe carbone aux frontières, taxe sur les transactions financières, contribution sur les bénéfices des multinationales) dont les négociations révèlent les tensions persistantes sur le financement à long terme de l'Union¹⁷⁷.

3. Une gouvernance marquée par les mécanismes de contrôle, une implication du Parlement et le renforcement du rôle de la Commission

La gouvernance de NGEU reflète la méfiance persistante entre États membres malgré la solidarité affichée. Le compromis de juillet 2020 a introduit plusieurs mécanismes de contrôle qui complexifient considérablement l'architecture institutionnelle.

L'article 24 du Règlement FRR prévoit une clause de sauvegarde : en cas d'irrégularité ou si les jalons et cibles fixés dans la décision d'exécution du Conseil ne sont pas atteints de manière satisfaisante : « le paiement de la totalité ou d'une partie de la contribution financière et, le cas échéant, du prêt est suspendu »¹⁷⁸.

Le Parlement européen a obtenu un droit de regard renforcé. L'article 26 du Règlement FRR établit un « dialogue sur la reprise et la résilience » permettant au Parlement d'inviter la

¹⁷⁶ Décis. 2020/2053, art. 3

¹⁷⁷ Comm. eur., « The Next Generation of Own Resources », COM(2021) 566 final, 22 déc. 2021.

¹⁷⁸ Règl. 2021/241, art. 24.

Commission tous les deux mois pour discuter de la mise en œuvre¹⁷⁹. L'article 25 impose à la Commission de transmettre simultanément au Parlement et au Conseil tous les documents pertinents¹⁸⁰. Cette transparence accrue contraste avec l'opacité du MES et les emprunts historiques, où le Parlement européen n'avait aucun rôle formel.

La Commission voit son rôle considérablement renforcé à tous les stades du processus. Elle évalue les plans nationaux, négocie les jalons et cibles, vérifie leur atteinte, et décide des décaissements.

Des mécanismes de contrôle multiples sont explicitement intégrés au dispositif. Ainsi, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) peut enquêter sur l'utilisation des fonds. Tout comme le nouveau Parquet européen a compétence pour poursuivre les fraudes affectant NGEU. La Cour des comptes européenne effectue des audits réguliers. Ces mécanismes de contrôle sont similaires à ceux applicables au budget de l'UE ;

« La Commission, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), la Cour des comptes et, le cas échéant, le Parquet européen devraient pouvoir utiliser le système d'information et de suivi dans les limites de leurs compétences et de leurs droits »¹⁸¹.

La gouvernance de NGEU illustre ainsi le dilemme permanent de l'intégration européenne : comment concilier l'efficacité de l'action commune avec le respect des souverainetés nationales et les exigences de contrôle démocratique. La solution retenue - une Commission aux pouvoirs renforcés mais encadrée par de multiples mécanismes de contrôle - représente un équilibre fragile qui sera mis à l'épreuve dans la durée de mise en œuvre du programme.

¹⁷⁹ Règl. 2021/241, art. 25.

¹⁸⁰ Ibid., art. 26.

¹⁸¹ Règl. 2021/241, considérant 55.

C) Innovations de NGEU

1. Un volume d'emprunt sans précédent pour répondre à des objectifs élargis

NGEU représente un changement d'échelle radical dans l'histoire de l'endettement européen. Avec 750 milliards d'euros, il dépasse la somme cumulée de tous les mécanismes d'emprunt européens depuis 1975. Pour mettre ce montant en perspective, il équivaut à environ 5% du PIB de l'UE-27 en 2020¹⁸². A titre de référence, noter que le budget européen initialement alloué à la période 2021-2027 s'élevait à 1074 milliards¹⁸³.

Par ailleurs, au-delà du saut d'échelle, c'est l'élargissement des objectifs et du champ d'intervention qui marque la rupture la plus significative. L'article 3 du Règlement 2021/241 définit six domaines d'intervention :

Le champ d'application de la facilité vise des domaines d'action d'importance européenne structurés en six pilier¹⁸⁴ :

- a) la transition verte;
- b) la transformation numérique
- c) 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
- d) la cohésion sociale et territoriale
- e) 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; et
- f) les politiques pour la prochaine génération, les enfants et les jeunes, tels que l'éducation et les compétences.

Cette amplitude contraste radicalement avec la finalité étroite des mécanismes historiques, limités aux déséquilibres de balance des paiements ou à la stabilité financière. Là où les crises

¹⁸² Eurostat, *GDP and main aggregates*, données 2020.

¹⁸³ Règl. (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 déc. 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, JO L 433I du 22.12.2020.

¹⁸⁴ Règl. 2021/241 préc., art. 3

précédentes avaient condamné l'Union européenne à une posture essentiellement défensive, subordonnée aux événements et dominée par les logiques intergouvernementales du Conseil, Next Generation EU marque l'émergence d'une Union stratège, avec une vision long terme soucieuse de financer la transformation structurelle de l'économie européenne, via des investissements dans des domaines stratégiques qui dépasse la simple réaction circonstancielle à une pandémie passagère.

On notera ainsi comment la Commission a posé sa marque sur l'instrument : l'obligation de consacrer 37% des dépenses à la transition verte transforme NGEU en principal instrument financier du Green Deal européen¹⁸⁵. Cette conditionnalité environnementale, absente de tous les mécanismes précédents illustre l'émergence d'un nouveau paradigme où politique budgétaire de l'UE et définitions d'objectifs sectoriels stratégiques de long terme deviennent indissociables. L'exigence de 20% pour la transition numérique place de manière similaire la transformation technologique au cœur de la relance, inscrivant NGUE en soutien de poids des objectifs de long terme de la Commission¹⁸⁶.

La dimension sociale constitue une autre innovation majeure. Le Règlement FRR impose que les plans nationaux expliquent comment ils contribuent à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux¹⁸⁷.

2. L'ajout du recours à l'emprunt à la liste des ressources propres de l'UE

L'innovation la plus audacieuse de NGEU réside dans l'inscription du remboursement de l'emprunt dans le budget de l'UE. L'article 5 de la Décision 2020/2053 crée une catégorie sui generis :

« Le remboursement du principal des fonds empruntés pour être utilisés pour les dépenses visés au premier alinéa, point b), du présent article, ainsi que les intérêts exigibles correspondants, sont à la charge du budget de l'Union »¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Règl. 2021/241, art. 18(4)(e).

¹⁸⁶ Règl. 2021/241 préc., art. 18(4)(f).

¹⁸⁷ Ibid., art. 18(4)(o).

¹⁸⁸ Décis. 2020/2053, art. 5(1).

Jusqu'à présent, tout emprunt de l'UE avait été délibérément maintenu hors-budget, ce qui avait un double avantage : éviter d'exposer le budget communautaire et limiter les possibilités de transfert entre états-membres.

En corolaire de cette intégration dans le budget de l'UE, le remboursement de Next Generation EU constituera un défi sans précédent pour l'architecture budgétaire européenne. Le remboursement de l'emprunt commun doit débiter en 2028 et s'étalera sur 30 ans, jusqu'en 2058. L'UE devra rembourser au moins 25 milliards d'euros chaque année, dont moins de la moitié proviendra des remboursements des prêts NGEU par les États membres. Le reste, environ 0,1% du PIB, devra être payé par le budget régulier de l'UE². Le Parlement européen s'inquiète que les montants générés par les nouvelles ressources propres ne soient pas suffisants pour couvrir l'ensemble des remboursements et des coûts d'emprunt, estimés à au moins 15 milliards d'euros par an jusqu'en 2058 en moyenne³. Cette architecture de remboursement marque une rupture fondamentale avec le principe traditionnel d'équilibre budgétaire de l'Union, créant pour la première fois une dette commune de long terme qui engage les générations futures d'Européens.

L'enjeu politique du remboursement dépasse largement les questions techniques de financement. Le remboursement de la dette commune exige d'identifier des ressources additionnelles, mais le défi politique reste majeur : toute absence de nouvelles ressources propres risquerait de contraindre fortement la négociation du prochain cadre financier pluriannuel (2028-2034) et, partant, les ambitions futures de l'Union. Alternativement, l'UE pourrait demander aux États-membres une contribution accrue pour faire face aux échéances de remboursement.

L'article 6 de la Décision Décis. 2020/2053 établit un relèvement de la contribution maximal des États-membres au budget de l'UE, destiné spécifiquement à répondre à ces engagements :

« Les plafonds mentionnés à l'article 3, paragraphes 1 et 2, sont temporairement relevés de 0,6 point de pourcentage chacun à la seule fin de couvrir l'ensemble des engagements de l'Union résultant des emprunts visés à l'article 5 jusqu'à ce que tous ces engagements aient cessé d'exister, et au plus tard le 31 décembre 2058.

2. Le relèvement des plafonds des ressources propres ne sert à couvrir aucun autre engagement de l'Union.»¹⁸⁹.

Ce relèvement temporaire du plafond des ressources propres de 1,4% à 2% du RNB constitue une garantie implicite de tous les États membres sur la dette NGEU. Chaque État devient ainsi responsable de la dette communautaire créant de facto une mutualisation des risques que l'article 125 TFUE est censé restreindre.

La Cour constitutionnelle allemande, dans sa décision du 21 avril 2021, a validé ce mécanisme tout en posant des garde-fous stricts. Elle considère que le caractère « exceptionnel et temporaire » explicitement mentionné dans la décision, ainsi que le plafonnement précis des montants, préservent la souveraineté budgétaire du Bundestag¹⁹⁰.

3. Les nouveaux mécanismes de contrôle : respect de l'état de droit et principe « do no significant harm »

Outre la clause de sauvegarde¹⁹¹ et les outils de contrôle sur les dépenses (voir supra), d'autres mécanismes moins visibles encadrent NGUE.

Premièrement, le Règlement 2020/2092¹⁹² établit les règles de conditionnalité du budget de l'Union au respect des principes de l'État de droit par les États-membres.

Le Règlement rappelle en préambule : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne ».

L'article 5 du Règlement reprend les mesures de protection du budget de l'UE que la Commission est habilitée à mettre en œuvre. Celles-ci comprennent notamment l'interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques, suspension des paiements, suspension du décaissement des tranches¹⁹³.

¹⁸⁹ Décis. 2020/2053 préc., art. 9(1).

¹⁹⁰ BVerfG, 2 BvR 547/21, ord. 21 avr. 2021, para. 91-116.

¹⁹¹ Règl. 2021/241, art. 24.

¹⁹² Règl. (UE, Euratom) 2020/2092 du 16 déc. 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, JO L 433I du 22.12.2020.

¹⁹³ Règl. 2020/2092, art. 5

La CJUE a validé ce mécanisme dans ses arrêts du 16 février 2022, rejetant les recours de la Hongrie et de la Pologne¹⁹⁴. Cette conditionnalité politique, impensable dans les mécanismes historiques, reflète l'utilisation audacieuse du pouvoir budgétaire pour défendre les valeurs fondamentales de l'Union.

Deuxièmement, l'article 5 du Règlement FRR impose le respect du principe « ne pas causer de préjudice important » ou « do no significant harm » (DNSH) pour toutes les mesures financées¹⁹⁵. Cette clause environnementale oblige chaque investissement à démontrer qu'il ne nuit pas significativement aux six objectifs environnementaux du règlement taxonomie¹⁹⁶. La Commission a publié des orientations techniques détaillées transformant ce principe en grille d'évaluation contraignante¹⁹⁷.

4. Un rôle renforcé de la Commission européenne : d'exécutant technique à stratège budgétaire

NGEU transforme fondamentalement le rôle de la Commission dans la gouvernance économique européenne. D'exécutant technique des décisions du Conseil, elle devient pilote des politiques de relance nationales.

L'article 19 du Règlement FRR prévoit que « la Commission peut formuler des observations et demander des informations supplémentaires »¹⁹⁸.

En pratique, cette « formulation d'observations » s'est transformée en négociation intensive. La Commission a publié des orientations détaillées sur le contenu attendu des plans¹⁹⁹, organisé des dialogues techniques bilatéraux, et de facto co-rédigé certains plans avec les administrations nationales. Le pouvoir d'évaluation de la Commission dépasse la simple vérification technique. L'article 19(3) du Règlement FRR établit onze critères d'évaluation

¹⁹⁴ CJUE, 16 févr. 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil*, C-156/21, et *Pologne c. Parlement et Conseil*, C-157/21.

¹⁹⁵ Règl. 2021/241, art. 5

¹⁹⁶ A. SIKORA, « European Green Deal – Legal and Financial Challenges », *ERA Forum*, vol. 21, 2021, p. 681-697.

¹⁹⁷ Comm. COM(2021) 1054 final, *Technical guidance on DNSH*, 12 févr. 2021.

¹⁹⁸ Règl. 2021/241, art. 17(1) et 19(1).

¹⁹⁹ Comm. SWD(2021) 12 final, *Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans*, 22 janv. 2021.

incluant la « cohérence », la « pertinence », « l'efficacité » et « l'efficience »²⁰⁰. Ces critères qualitatifs confèrent à la Commission une marge d'appréciation certaine.

Autre aspect structurel : la fonction d'emprunteur transforme également la Commission. Elle gère désormais un portefeuille de dette de plusieurs centaines de milliards, négocie avec les agences de notation, organise les émissions obligataires. Cette mutation de gestionnaire budgétaire en acteur financier majeur a nécessité une montée en compétence du département responsable de son budget afin de pouvoir remplir le rôle d'emprunteur à grande échelle qui lui a été confié dans le cadre de NGUE²⁰¹.

Plus fondamentalement, NGEU fait de la Commission le pivot de ce que Von der Leyen appelle elle-même une « Union géopolitique »²⁰². En conditionnant les financements aux transitions verte et numérique, elle oriente les choix structurels des États membres vers les priorités stratégiques européennes.

D) Conclusion du chapitre

NextGenerationEU représente un moment de bascule dans l'histoire de l'intégration européenne. Né de la crise pandémique, cet instrument transcende la simple réponse conjoncturelle pour redéfinir les contours de la solidarité européenne et les modalités de l'action publique commune.

Les innovations de NGEU - volume sans précédent, objectifs élargis, emprunt comme ressource propre, conditionnalités multiples, rôle stratégique de la Commission - dessinent les prémices d'une capacité d'endettement assumée de l'Union Européenne. Pour la première fois, l'Europe emprunte massivement non pour sauver des États en difficulté mais pour investir collectivement dans l'avenir.

²⁰⁰ Règl. 2021/241 préc., art. 19(3).

²⁰¹ Commission européenne, « The EU as a borrower – investor relations », site « EU budget et relations emprunteur-investisseur », disponible sur : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations_en.

²⁰² U. VON DER LEYEN, Discours sur l'état de l'Union, 15 sept. 2021.

Mais cette révolution reste encadrée par de strictes limites. Le caractère « exceptionnel et temporaire » répétés dans tous les textes fondateurs de NGUE vise à empêcher que NGEU ne devienne un précédent pour une capacité d'endettement permanente. Les multiples mécanismes de contrôle reflètent la persistance des méfiances nationales. La gouvernance complexe révèle les tensions non résolues entre efficacité, souveraineté et légitimité démocratique.

La comparaison avec les mécanismes historiques et le MES révèle à la fois les continuités et les ruptures. NGEU hérite de la conditionnalité stricte, du financement back-to-back (pour la partie prêt de NGUE), et de la prédominance du Conseil dans les décisions stratégiques. Mais il innove par son ampleur, ses objectifs transformationnels, et surtout par l'affirmation d'une solidarité budgétaire assumée (pour la partie subvention), même si temporaire.

L'épreuve du temps dira si NGEU restera une parenthèse exceptionnelle ou s'il préfigure une mutation durable de l'architecture budgétaire européenne. Les discussions en cours sur la réforme du cadre de gouvernance économique, la création de nouvelles ressources propres, ou l'établissement d'une capacité d'emprunt à long terme avec la création d'un département dédié à la gestion de l'emprunt suggèrent que la boîte de Pandore ouverte en 2020 aura des effets sur le fonctionnement de l'UE à long terme.

NGEU illustre ainsi la dynamique profonde de l'intégration européenne : chaque crise force des avancées jugées impossibles ex ante, créant des précédents qui transforment progressivement la nature de l'Union. La dialectique entre crise et intégration, visible depuis les premiers emprunts de 1975, trouve avec NGEU son expression la plus accomplie. Reste à savoir si cette dynamique pourra se poursuivre sans la pression existentielle des crises, dans le cadre d'une intégration choisie plutôt que subie.

Chapitre 4 – L'après NGEU : résistances ou consolidation du recours à la dette communautaire ?

Les chapitres précédents ont retracé la normalisation progressive de l'endettement européen, depuis les emprunts historiques des années 1970 jusqu'à l'ambitieux NextGenerationEU. Cette évolution révèle d'ailleurs un paradoxe : alors que l'Union resserre toujours davantage le contrôle de l'endettement national via le Pacte de stabilité (et ses réformes successives), elle a en parallèle développé significativement sa propre capacité d'emprunt. Avec NGEU, cette contradiction atteint son paroxysme : la dette entre officiellement dans l'arsenal budgétaire de l'Union, transformant jusqu'en 2058 la gestion de l'emprunt en activité ordinaire de la Commission. Cette normalisation soulève des questions sur l'avenir de l'architecture financière européenne : de possibles résistances politiques et juridictionnelles pourront-elles remettre en cause cette évolution ? Ou assistons-nous au contraire à l'émergence progressive d'une capacité d'endettement permanente qui finirait par s'inscrire dans les traités ?

A) Les possibles résistances à NGEU

Suite à l'adoption du Règlement NGUE, des résistances d'ordre politiques (1) et d'ordre juridictionnelle (2) pourraient se manifester au cours des prochaines années.

1. Les résistances politiques

Le défi du remboursement dans un contexte économique incertain

Le remboursement de la dette NGEU constitue une potentielle bombe à retardement politique. L'article 5(2) de la Décision 2020/2053 sur les ressources propres a fixé l'échéance de remboursement final au 31 décembre 2058²⁰³. De 2028 à 2058, l'Union devra donc rembourser en moyenne 25 milliards d'euros annuellement, auxquels s'ajoutent les intérêts estimés à

²⁰³ Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 déc. 2020 relative au système des ressources propres de l'Union et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom, art. 5, § 2, J.O., L 424, 15 déc. 2020, p. 1-10.

environs 15 milliards annuels²⁰⁴. La charge de la dette représente environs 15% du budget annuel de l'UE, c'est-à-dire une ponction massive qui devra être financée soit via de nouvelles ressources propres, soit par une augmentation des contributions nationales.

La Commission a proposé un paquet de nouvelles ressources propres comprenant notamment le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), une part des recettes du système d'échange de quotas d'émission (ETS), et une contribution sur les bénéfices résiduels des multinationales²⁰⁵. Comme l'analysent Fuest et Pisani-Ferry, seules les ressources issues du système ETS peuvent couvrir de manière réaliste les besoins de remboursement²⁰⁶. Le reste devra inévitablement provenir d'une augmentation des contributions nationales basées sur le RNB.

Cette perspective suscite déjà des tensions. Les parlements nationaux devront voter chaque année des budgets incluant cette contribution supplémentaire au remboursement de la dette européenne. Dans un contexte de contraintes budgétaires nationales persistantes, cette ponction pourrait devenir politiquement explosive.

La montée des forces populistes et eurosceptiques comme facteur de risque systémique

L'évolution du paysage politique européen amplifie ces risques. Les partis eurosceptiques ou europragmatiques gouvernent ou participent aux gouvernements dans plusieurs États membres.

Ershova, Yordanova et Khokhlova attirent l'attention sur « les conséquences de la politisation du fonctionnement de l'UE et du rôle de l'opinion publique dans la structuration des résultats des politiques européennes »²⁰⁷. Par exemple, un refus de plusieurs États de voter l'augmentation devenue nécessaire des contributions nationales au budget de l'UE créerait une crise constitutionnelle majeure. L'Union serait juridiquement tenue de rembourser sa dette mais privée des moyens de le faire.

²⁰⁴ Commission européenne, *Long-term forecast of future inflows and outflows of the EU budget (2025–2029)*, Staff Working Document (SWD), 2024.

²⁰⁵ Commission européenne, *The next generation of own resources for the EU budget*, COM(2021) 566 final.

²⁰⁶ FUEST, C. et PISANI-FERRY, J., « Financing the European Union: New Context, New Responses », Bruegel Policy Contribution, n° 16/2020.

²⁰⁷ ERSHOVA, A., YORDANOVA, N. et KHOKHLOVA, A., « Constraining the European Commission to Please the Public: Responsiveness through Delegation Choices », *Journal of European Public Policy*, vol. 31, n° 9, 2023, p.2791

L'expérience du Brexit offre un précédent inquiétant. Comme le rappelle Hobolt, la contribution britannique au budget européen fut l'un des arguments de la campagne du Leave²⁰⁸. Le slogan « We send the EU £350 million a week » a cristallisé le ressentiment contre les transferts financiers vers Bruxelles. Le remboursement de NGEU pourrait fournir un angle d'attaque similaire aux mouvements eurosceptiques continentales.

2. Les résistances juridictionnelles

Le risque limité mais non nul de la CJUE

La Cour de justice a jusqu'ici systématiquement validé les innovations financières européennes. Dans l'arrêt Pringle sur le MES²⁰⁹, les arrêts Gauweiler²¹⁰ et Weiss²¹¹ sur les programmes de la BCE, elle a fait preuve d'une créativité interprétative remarquable pour préserver les réponses à la crise. Cette jurisprudence de validation systématique fait dire à Boin et Schmidt que la Cour agit en « gardienne de l'intégration » plutôt qu'en arbitre neutre²¹².

Pourtant, NGEU pourrait tester les limites de cette bienveillance jurisprudentielle. L'article 311 TFUE précise que « l'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs » et que le budget doit être intégralement financé par les ressources propres²¹³, formulation qui n'inclut pas explicitement l'emprunt. De plus, si au niveau des dépenses l'encours maximal de NGEU a un plafond connu, au niveau des recettes le rendement des nouvelles taxes destinées à renforcer les ressources propres est incertain. Cette situation laisse planer un doute sur le respect de l'équilibre budgétaire à l'avenir. Un recours arguant que NGEU viole ces dispositions fondamentales n'est pas impossible.

Plus problématique, la qualification d' « exceptionnel et temporaire » inscrite dans tous les textes fondateurs de NGEU pourrait se retourner contre toute tentative de pérennisation. Si la Commission tentait d'utiliser à nouveau l'article 122 TFUE pour un nouveau programme

²⁰⁸ HOBOLT, S., « The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent », *Journal of European Public Policy*, vol. 23, 2016, p. 1259-1277.

²⁰⁹ CJUE, 27 nov. 2012, Pringle, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

²¹⁰ CJUE, 16 juin 2015, Gauweiler, aff. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

²¹¹ CJUE, 11 déc. 2018, Weiss, aff. C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000.

²¹² A. BOIN et S. K. SCHMIDT, « The European Court of Justice: Guardian of European Integration », in *Guardians of Public Value*, éd. A. BOIN, Palgrave / Springer, 2021, chap. 6.

²¹³ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 311.

d'emprunt, la Cour pourrait difficilement ignorer les engagements explicites de non-répétition pris en 2020.

Le risque structurel des cours constitutionnelles nationales

Les juridictions nationales constituent la menace la plus sérieuse pour NGEU. La Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe a développé depuis l'arrêt Solange I (1974) une jurisprudence de contrôle des actes européens au regard de l'identité constitutionnelle allemande²¹⁴. Dans sa décision du 21 avril 2021 sur NGEU, elle a posé trois conditions strictes : caractère exceptionnel, limitation quantitative précise, et contrôle parlementaire national²¹⁵.

Le Tribunal constitutionnel polonais, la Cour constitutionnelle tchèque, le Conseil constitutionnel français ont tous affirmé leur compétence pour contrôler le respect des limites constitutionnelles à l'intégration européenne²¹⁶.

Un nouveau programme d'emprunt, même limité, pourrait déclencher une rébellion juridictionnelle. La Cour de Karlsruhe a explicitement averti que toute répétition de NGEU serait scrutée avec « une attention particulière »²¹⁷. En l'absence de disposition explicite dans les Traités, cette menace continuera de planer sur l'UE dans tout progrès vers une capacité d'endettement permanente.

Face à ces possibles résistances, il faut s'interroger sur la capacité de NGUE à ouvrir la voie vers une capacité permanente d'endettement de l'Union Européenne.

B) Vers un ancrage pérenne de l'endettement dans le TFUE ?

Depuis les années 70, le recours à la dette communautaire a été récurrent. Si les emprunts successifs ont tous été contractés avec l'aval de l'ensemble des EM, leur légitimité et leur légalité ont systématiquement fait débat, en particulier en ce qui concerne leur ancrage dans les traités. Cette situation permet de considérer l'endettement communautaire comme une compétence nécessaire mais en errance dans le cadre juridique européen. NGUE inaugure un fondement nouveau à l'endettement, sur l'article 122. Fera-t-il école (1)? Dans le cas contraire

²¹⁴ BVerfGE 37, 271 (Solange I), 29 mai 1974.

²¹⁵ BVerfG, 2 BvR 547/21, arrêt du 21 avr. 2021, para. 91-116.

²¹⁶ Conseil constitutionnel français, déc. n° 2006-540 DC, 27 juill. 2006 ; Tribunal constitutionnel polonais, K 32/09, 24 nov. 2010.

²¹⁷ BVerfG, 2 BvR 547/21, arrêt du 21 avr. 2021, para. 223.

peut-on envisager la création d'une procédure permanente d'autorisation d'endettement sur le modèle Euratom (2)? Alternativement, faut-il envisager l'introduction d'un plafond fixe d'endettement lié aux ressources propres selon l'exemple du fédéralisme Américain (3)?

1. La multiplication des instruments fondés sur l'article 122 : vers un continuum d'exceptionnalité

L'adoption du Règlement (UE) 2025/1106 établissant l'instrument SAFE (Agir pour la sécurité de l'Europe) marque une étape cruciale dans la normalisation de l'endettement européen²¹⁸. Doté de 100 milliards d'euros sur quatre ans pour renforcer l'industrie européenne de défense, SAFE s'appuie à nouveau sur l'article 122 TFUE, invoquant cette fois la guerre en Ukraine comme « événement exceptionnel »²¹⁹.

Cette multiplication des recours à l'article 122 un « continuum d'exceptionnalité ». Chaque crise, qu'elle soit financière, sanitaire ou géopolitique, justifie un nouveau mécanisme « exceptionnel et temporaire ». L'exception devient progressivement la règle, vidant de son sens la distinction entre normalité et urgence inscrite dans les traités.

L'article 122 TFUE dispose : « Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie »²²⁰.

Cette formulation, suffisamment vague pour couvrir presque toute situation de crise, illustre parfaitement le mécanisme de "failing forward" théorisé par Jones, Kelemen et Meunier²²¹, selon lequel l'intégration européenne progresse précisément grâce à ses propres insuffisances institutionnelles : les traités prévoient délibérément des bases juridiques flexibles qui, face à chaque crise, permettent des avancées incrémentales sans résoudre complètement les

²¹⁸ Règlement (UE) n° 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument « SAFE » pour le renforcement de l'industrie européenne de la défense, J.O., L 128, 28 mai 2025, p. 1-18.

²¹⁹ Règlement (UE) n° 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument « SAFE » pour le renforcement de l'industrie européenne de la défense, J.O., L 128, 28 mai 2025, considérant 3.

²²⁰ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 122, § 1.

²²¹ E. JONES, R. D. KELEMEN et S. MEUNIER, « Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration », *Comparative Political Studies*, vol. 49, 2016, p. 1010-1034.

contradictions structurelles sous-jacentes, créant ainsi les conditions des crises futures qui nécessiteront, à leur tour, de nouveaux approfondissements de l'intégration. La référence à « l'esprit de solidarité » légitime des transferts financiers qui doivent selon la jurisprudence de la CJUE (voir supra arrêt Pringle) faire l'objet d'un contrôle de proportionnalité pour être compatible avec l'article 125 TFUE.

2. L'introduction d'une procédure permanente d'autorisation d'endettement sur le modèle Euratom

Une solution simple consisterait à s'inspirer du précédent Euratom. L'article 172(4) du Traité Euratom autorise explicitement la Communauté à « contracter des emprunts »²²². Cette base juridique claire a permis depuis 1977 le financement de projets nucléaires sans contestation juridique majeure.

Une révision de l'article 311 TFUE pourrait introduire une formulation similaire : « Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, peut autoriser l'Union à contracter des emprunts pour financer des investissements d'intérêt commun européen, dans la limite de X% du RNB de l'Union ».

Elle clarifierait la base juridique, évitant les contorsions interprétatives actuelles. Elle encadrerait strictement les conditions et limites de l'endettement. Elle préserverait le contrôle des États via l'exigence d'unanimité.

Mais cette solution se heurte à l'obstacle de la révision des traités. L'article 48 TUE impose soit une Convention (procédure ordinaire), soit l'unanimité du Conseil européen (procédure simplifiée)²²³. Dans le climat politique actuel, obtenir l'accord de tous les États membres paraît illusoire. Le spectre du rejet référendaire, comme pour le Traité constitutionnel en 2005, dissuade toute tentative ambitieuse de révision.

²²² Traité Euratom, art. 172, § 4.

²²³ Traité sur l'Union européenne, art. 48.

3. L'introduction d'un plafond fixe d'endettement sur le modèle fédéral américain

Le modèle américain du « debt ceiling » offre une piste alternative. Le Congrès américain fixe périodiquement un plafond légal à l'endettement fédéral, actuellement de 31 400 milliards de dollars²²⁴. Ce plafond doit être relevé régulièrement, créant des moments de négociation politique intense mais offrant un contrôle démocratique sur l'endettement.

L'Union pourrait adopter un mécanisme similaire via la décision ressources propres. L'article 311 TFUE permet déjà de fixer des plafonds aux ressources propres²²⁵. Ce plafond pourrait inclure une capacité d'emprunt limitée, par exemple 10% du RNB européen, révisable tous les sept ans avec le cadre financier pluriannuel.

Cette approche présente l'avantage du pragmatisme. Elle ne nécessite pas de révision des traités, seulement une nouvelle décision ressources propres à l'unanimité. Elle offre flexibilité et contrôle démocratique. Mais elle maintient l'ambiguïté sur la base juridique ultime de l'endettement dans les traités.

Conclusion du chapitre

L'après-NGEU place l'Union européenne à la croisée des chemins. D'un côté, les résistances politiques et juridictionnelles à la normalisation de l'endettement restent puissantes. La charge du remboursement, la montée de l'euroscpticisme, la vigilance des cours constitutionnelles nationales constituent autant d'obstacles à une capacité d'emprunt permanente. Le caractère « exceptionnel et temporaire » de NGEU, inscrit dans le marbre juridique, limite les possibilités d'évolution.

De l'autre, la dynamique de l'intégration par les crises continue d'opérer. Chaque nouveau choc - Ukraine aujourd'hui, peut-être le climat ou une nouvelle pandémie demain - justifie de nouveaux instruments présentés comme « exceptionnels ». L'article 122 TFUE devient ainsi progressivement une clause d'habilitation générale contournant les limites des traités. Cette accumulation de précédents crée un path dependence difficile à inverser.

²²⁴ United States Department of the Treasury, Debt Limit, données au 31 déc. 2023.

²²⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 311, al. 3.

L'histoire des mécanismes d'emprunt européens depuis 1975 suggère que l'évolution se fera par sédimentation plutôt que par rupture. Chaque crise ajoute une couche institutionnelle sans remettre en cause les précédentes. Le MES coexiste avec les mécanismes historiques, NGEU s'ajoute sans les remplacer, SAFE vient compléter l'arsenal. Cette stratification crée progressivement un système complexe, où l'endettement devient de facto une compétence partagée sans jamais l'être de jure.

Cependant, faute de parvenir à instituer une capacité d'endettement permanente, l'Union risque de voir sa capacité d'action limitée précisément au moment où les défis globaux (transition écologique, autonomie stratégique, vieillissement démographique) exigent des investissements massifs que les budgets nationaux contraints ne peuvent plus assurer seuls.

Conclusion générale

Au terme de cette analyse de la construction progressive d'un cadre juridique pour l'endettement européen, un constat s'impose : l'Union européenne a parcouru en cinquante ans un chemin que ses fondateurs n'auraient jamais imaginé. Des modestes emprunts communautaires de 1975, limités à un milliard d'unités de compte pour faire face aux chocs pétroliers, à NextGenerationEU et ses 750 milliards d'euros pour construire l'Europe post-pandémique, la trajectoire dessine une transformation fondamentale de la nature même du projet européen.

L'endettement comme révélateur des mutations de l'Union

L'histoire de l'endettement européen révèle trois mutations profondes de l'Union. La première est juridique : l'article 235 CEE puis 352 TFUE, conçus comme clauses de flexibilité subsidiaires, sont devenus les véhicules d'innovations majeures contournant l'absence de base juridique explicite pour l'emprunt. L'article 122 TFUE, destiné aux situations exceptionnelles, connaît déjà une certaine extension avec l'adoption du Règlement SAFE en 2025. La Cour de justice, par ses interprétations téléologiques successives - de l'arrêt Pringle validant le MES à la jurisprudence sur les programmes de la BCE - a systématiquement privilégié l'efficacité de la réponse aux crises sur l'orthodoxie juridique. Cette plasticité du droit européen, si elle a permis de surmonter les crises, pose la question de la prévisibilité juridique et de l'État de droit.

La deuxième mutation est institutionnelle. La Commission, d'exécutante technique des décisions du Conseil dans les mécanismes des années 1970-1980, est devenue avec NGEU un acteur financier majeur gérant un portefeuille de dette de plusieurs centaines de milliards et orientant les politiques structurelles nationales. Le Conseil a vu sa logique strictement intergouvernementale progressivement érodée, d'abord par la pondération des votes dans le MES, puis par le rôle croissant des institutions supranationales. Le Parlement européen, totalement absent des premiers mécanismes, reste effacé n'ayant jusqu'à présent qu'un droit de regard limité sur NGEU. Cette évolution dessine les contours d'un fédéralisme exécutif qui s'affirme sans se nommer.

La troisième mutation est philosophique. L'interprétation de l'article 125 a progressivement fait place à la pratique d'une solidarité conditionnelle entre membres de l'UE. Le tabou de la dette commune, pierre angulaire de l'architecture de Maastricht, a volé en éclats face à la réalité des interdépendances systémiques. L'Union est passée d'une logique de discipline individuelle à une logique de responsabilité collective, même si cette dernière reste encadrée par de strictes conditionnalités. Cette évolution traduit la reconnaissance tardive mais nécessaire qu'une union monétaire sans mécanismes de stabilisation financière est condamnée à l'instabilité permanente.

Les paradoxes non résolus

Pourtant, cette évolution reste marquée par des paradoxes fondamentaux qui fragilisent l'édifice. Le premier est temporel : chaque mécanisme est conçu comme exceptionnel et temporaire, mais leur accumulation crée une permanence de fait. L'Union vit dans une fiction juridique où l'exception répétée ne devient jamais la règle assumée. Cette hypocrisie constitutionnelle empêche la rationalisation et l'optimisation du système.

Le deuxième paradoxe est démocratique. Plus l'Union développe sa capacité financière, plus le déficit de légitimité démocratique devient criant. Le MES échappe totalement au contrôle parlementaire européen. NGEU, malgré les avancées, reste piloté par les exécutifs nationaux via le Conseil. Les citoyens européens n'ont jamais été directement consultés sur cette mutation fondamentale de l'Union. Cette déconnexion entre l'ampleur des transformations et l'absence de validation démocratique explicite nourrit la défiance et l'euroscepticisme.

Le troisième paradoxe est économique. L'Union emprunte massivement pour investir mais reste contrainte par les règles budgétaires nationales strictes du Pacte de stabilité. Elle prône la solidarité financière tout en maintenant l'interdiction de transferts permanents. Elle mutualise les dettes en temps de crise mais refuse la mutualisation des ressources en temps normal. Ces contradictions révèlent l'absence de vision cohérente sur ce que devrait être une union économique et monétaire complète.

Les défis pour l'avenir

L'analyse prospective suggère trois scénarios possibles pour l'évolution du cadre juridique de l'endettement européen. Le scénario de la régression verrait les résistances politiques et

juridictionnelles bloquer toute nouvelle évolution, voire remettre en cause les acquis. La montée de l'euroscepticisme, les contraintes constitutionnelles nationales, et le poids du remboursement de NGEU pourraient créer une coalition de blocage empêchant toute nouvelle capacité d'emprunt. Ce scénario conduirait probablement à une nouvelle crise existentielle de la zone euro face au prochain choc systémique.

Le scénario de la sédimentation prolongerait la dynamique actuelle. Chaque crise justifierait un nouveau mécanisme « exceptionnel », s'ajoutant aux précédents sans les remplacer. L'article 122 TFUE continuerait d'être sollicité de manière créative. Cette accumulation désordonnée créerait un système toujours plus complexe et opaque, fonctionnel mais sous-optimal, démocratiquement problématique mais politiquement acceptable car évitant les débats fondamentaux.

Le scénario de la constitutionnalisation verrait l'inscription explicite d'une capacité d'endettement dans les traités, assortie de limites claires et de mécanismes de contrôle démocratique renforcés. Cette clarification juridique permettrait d'optimiser l'usage de l'instrument, d'en améliorer la légitimité, et de rassurer les marchés comme les citoyens. Mais elle supposerait un consensus politique aujourd'hui introuvable et une prise de risque que les dirigeants européens semblent incapables d'assumer.

L'endettement comme miroir de l'intégration européenne

En définitive, l'histoire de l'endettement européen est celle de l'intégration elle-même : une progression par crises successives, des avancées arrachées dans l'urgence plutôt que choisies sereinement, des compromis fonctionnels, une créativité juridique qui doit compenser l'absence de vision politique. Cette méthode a permis à l'Union de survivre à des crises qui auraient dû la détruire. Mais elle atteint ses limites face aux défis structurels du XXI^e siècle.

La transition écologique, le vieillissement démographique, la compétition géopolitique, la révolution numérique exigent des investissements massifs et coordonnés que ni les budgets nationaux contraints ni le budget européen marginal ne peuvent assurer. L'Union a besoin d'une capacité d'investissement à la hauteur de ces défis. L'expérience de NGEU a montré que c'était techniquement possible. Reste à transformer cette démonstration empirique en architecture institutionnelle pérenne et démocratiquement légitime.

La question n'est plus de savoir si l'Union doit avoir une capacité d'endettement - elle l'a de facto acquise - mais comment la structurer, l'encadrer et la légitimer. Le choix est entre une fuite en avant dans l'exceptionnalité permanente ou une clarification constitutionnelle assumée. Entre le maintien de fictions juridiques de plus en plus intenables ou l'acceptation de la réalité d'une Union qui emprunte et investit pour son avenir commun.

L'histoire suggère que la clarification ne viendra probablement qu'après une nouvelle crise majeure qui rendra l'ambiguïté actuelle insoutenable. Mais attendre la prochaine crise pour institutionnaliser ce qui existe déjà de facto serait perpétuer la gouvernance par l'urgence qui caractérise l'Union depuis ses origines. Le défi pour les dirigeants européens est d'anticiper plutôt que de subir, de choisir plutôt que d'être contraints, de construire démocratiquement plutôt que d'imposer par nécessité.

L'endettement n'est qu'un instrument, mais un instrument révélateur. Sa normalisation progressive traduit la transformation profonde de l'Union, de communauté économique en quasi-fédération budgétaire. Cette transformation, si elle se poursuit, exigera tôt ou tard un nouveau pacte constitutionnel entre les peuples européens. Car on ne peut indéfiniment approfondir l'intégration financière sans approfondir parallèlement l'intégration politique et démocratique. L'histoire de l'endettement européen nous enseigne que les innovations techniques peuvent précéder les évolutions politiques, mais ne peuvent s'y substituer durablement.

La construction d'un cadre juridique cohérent pour l'endettement européen reste donc inachevée, suspendue entre le déjà-là de la pratique et le pas-encore de son institutionnalisation.

Table des matières

Abstract.....	3
Introduction.....	4
Chapitre 1 – Les premiers emprunts communautaires, des instruments sur mesure pour répondre à des crises ponctuelles (1975-2010).....	7
A) L'émergence des premiers emprunts communautaires.....	7
1. L'absence de compétence d'endettement attribuée par traité à l'Union.....	7
2. La création des premiers instruments d'emprunt, une conséquence des chocs pétroliers	12
a) Le mécanisme d'emprunts communautaires (1975).....	13
b) Emprunts Euratom (1977).....	15
c) Le Nouvel Instrument Communautaire (1978).....	17
d) Renouvellement de l'instrument de soutien à la balance des paiements (1981)..	19
e) Transformation de l'instrument de soutien à la balance des paiements en Mécanisme unique (1988).....	21
B) Des emprunts historiques marqués par l'intergouvernementalité, une envergure limitée et la recherche d'un ancrage direct dans le droit primaire	24
1. Une gouvernance centrée autour du Conseil et des États-membres	24
2. Des emprunts directs, back-to-back, limités dans leur objectif, leur durée et leurs montants.....	25
3. L'article 235 CEE : endettement communautaire soumis au vote unanime du Conseil	26
C) Conclusion - dépassement partiel des verrous de droit primaire relatifs à l'attribution de compétence et l'équilibre budgétaire.	26
Chapitre 2 – La création du Mécanisme Européen de Stabilité.....	28
A) La crise des <i>subprimes</i> et la création du Mécanisme Européen de Stabilité	28
1. L'exposition de la Grèce et de l'Italie à la crise des <i>subprimes</i>	28
2. Le risque de contagion aux membres de la zone euro	29
3. Le besoin d'un mécanisme de stabilité financière	30
a) La création du MES : institutionnaliser l'exception.....	31
b) L'arrêt Pringle : la validation jurisprudentielle du MES	32
B) Les innovations introduites par le MES	34
1. Le recours à la dette par proxy.....	34

a)	La nature hybride du MES : Une organisation internationale de droit public	34
b)	Passerelle avec le cadre juridique européen par l'article 136(3) TFUE et par un protocole de coopération avec la Commission et la BCE	35
2.	Recul de la logique intergouvernementale et l'affirmation du rôle de la Commission	36
a)	Représentation proportionnelle	36
b)	Majorité qualifiée renforcée	37
c)	Montée en puissance de la Commission	38
3.	La permanence institutionnelle : un outil de stabilisation structurelle	38
4.	Les limites matérielles et conceptuelles du MES	39
a)	Finalité étroite	39
b)	Conditionnalité adaptée à la nature et gravité du risque	40
c)	Modalité de financement en back-to-back	41
d)	Gouvernance intergouvernementale persistante	41
e)	Héritages et innovations : un compromis institutionnel	42
C)	Conclusion du chapitre	42
Chapitre 3 – NextGeneration EU, un plan de relance européen pour construire l'après-covid		48
A)	NGEU, un instrument complexe adopté à la suite de la crise du Covid	48
1.	Les finances publiques européennes mises sous pression par la crise de la COVID	48
2.	L'adoption d'un plan de relance européen	50
3.	Une architecture juridique complexe	53
B)	Le fonctionnement de NGEU	55
1.	L'objectif de financement des prêts aux États membres et des subventions mises en œuvre par la Commission	55
2.	Une durée d'émission brève pour contracter une dette de long terme	57
3.	Une gouvernance marquée par les mécanismes de contrôle, une implication du Parlement et le renforcement du rôle de la Commission	58
C)	Innovations de NGEU	60
1.	Un volume d'emprunt sans précédent pour répondre à des objectifs élargis	60
2.	L'ajout du recours à l'emprunt à la liste des ressources propres de l'UE	61
3.	Les nouveaux mécanismes de contrôle : respect de l'état de droit et « do no significant harm »	63

4. Un rôle renforcé de la Commission européenne : d'exécutant technique à stratégie budgétaire.....	64
D) Conclusion du chapitre	65
Chapitre 4 – L'après NGEU : résistances ou consolidation du recours à la dette communautaire ?	67
A) Les possibles résistances à NGEU	67
1. Les résistances politiques.....	67
2. Les résistances juridictionnelles	69
B) Vers un ancrage pérenne de l'endettement dans le TFUE ?.....	70
1. La multiplication des instruments fondés sur l'article 122 : vers un continuum d'exceptionnalité	71
2. L'introduction d'une procédure permanente d'autorisation d'endettement sur le modèle Euratom	72
3. L'introduction d'un plafond fixe d'endettement sur le modèle fédéral américain	73
Conclusion du chapitre	73
Conclusion générale.....	75
Table des matières.....	79
Bibliographie.....	82
Annexes.....	99
4. Tableau 1 : Vue chronologique et quantitative	99
5. Tableau 2 : Analyse comparative des caractéristiques institutionnelles.....	101
6. Tableau 3 : Évolution paradigmatique	102

Bibliographie

I. Sources législatives et réglementaires

Traités

- Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957, JO 25.3.1957.
- Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), signé à Rome le 25 mars 1957, JO 6.4.1957.
- Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé le 2 février 2012, JO C 326, 26 oct. 2012.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 202, 7 juin 2016.
- Traité sur l'Union européenne, JO C 202, 7 juin 2016.

Règlements

- Règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil du 17 février 1975 relatif aux emprunts communautaires, JO L 46 du 20.2.1975, p. 1.
- Règlement (CEE) n° 398/75 du Conseil du 17 février 1975, portant application du règlement (CEE) n° 397/75 relatif aux emprunts communautaires, JO L 46 du 20.2.1975, p. 3.
- Règlement (CEE) n° 682/81 du Conseil du 16 mars 1981, aménageant le mécanisme des emprunts communautaires destinés au soutien des balances des paiements des États membres, JO L 73, 18 mars 1981, p. 1.
- Règlement (CEE) n° 1131/85 du Conseil du 30 avril 1985, modifiant le règlement (CEE) n° 682/81, JO L 119, 3 mai 1985, p. 18.

- Règlement (CEE) n° 1969/88 du Conseil du 24 juin 1988, portant mise en place d'un mécanisme unique de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, JO L 178, 8 juill. 1988, p. 1.
- Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, 7 juill. 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires et à la surveillance et à la coordination des politiques économiques, JO L 209, 2 août 1997, p. 1.
- 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 membres, JO L 53, 23 févr. 2002, p. 1.
- Règlement (CE) n° 431/2009 du Conseil du 18 mai 2009, modifiant le règlement (CE) n° 332/2002, JO L 128, 27 mai 2009, p. 1.
- Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010, établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, JO L 118, 12 mai 2010, p. 1.
- Règlement (UE) 2020/672 du Conseil, 19 mai 2020 (SURE), JO L 159/1 du 20 mai 2020
- Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil, 16 nov. 2011, JO L 306, 23 nov. 2011, p. 12.
- Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du 16 déc. 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, JO L 433I du 22.12.2020.
- Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 déc. 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, JO L 433I du 22.12.2020.
- Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil, 14 déc. 2020, établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance, JO L 433I, 22 déc. 2020, p. 23.
- Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 févr. 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, JO L 57, 18 févr. 2021, p. 17.
- Règlement (UE) n° 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument « SAFE » pour le renforcement de l'industrie européenne de la défense, JO L 128, 28 mai 2025.

Décisions

- Décision 70/243/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, JO L 94 du 28.4.1970, p. 19-22.
- Décision 77/270/Euratom du Conseil, du 29 mars 1977, habilitant la Commission à contracter des emprunts pour contribuer au financement de projets d'intérêt commun dans le domaine de l'énergie nucléaire, JO L 88 du 6.4.1977, p. 9.
- Décision 77/271/Euratom du Conseil, 29 mars 1977, portant application de la décision 77/270/Euratom, JO L 88, 6 avr. 1977, p. 11.
- Décision 78/870/CEE du Conseil du 16 octobre 1978, habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté, JO L 298, 25 oct. 1978, p. 9.
- Décision 79/486/CEE du Conseil du 14 mai 1979, portant application de la décision 78/870/CEE, JO L 123, 22 mai 1979, p. 26.
- Décision 80/29/Euratom du Conseil, 20 déc. 1979, modifiant la décision 77/271/Euratom, JO L 16, 22 janv. 1980, p. 17.
- Décision 82/169/CEE du Conseil du 15 mars 1982, habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté, JO L 78, 24 mars 1982, p. 19.
- Décision 83/200/CEE du Conseil du 19 avril 1983, habilitant la Commission à contracter des emprunts dans le cadre du Nouvel Instrument Communautaire, JO L 112, 28 avr. 1983, p. 26.
- Décision 85/543/CEE du Conseil du 9 décembre 1985, relative à un emprunt communautaire en faveur de la République hellénique, JO L 334, 12 déc. 1985, p. 4.
- Décision 87/182/CEE du Conseil du 9 mars 1987, habilitant la Commission à emprunter dans le cadre du Nouvel Instrument Communautaire, JO L 71, 14 mars 1987, p. 34.
- Décision 90/212/Euratom du Conseil, 23 avr. 1990, modifiant la décision 77/271/Euratom, JO L 112, 3 mai 1990, p. 26.

- Décision 94/179/Euratom du Conseil, 21 mars 1994, modifiant la décision 77/271/Euratom, JO L 84, 29 mars 1994, p. 41.
- Décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'art. 136 TFUE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, JO L 91, 6 avr. 2011, p. 1.
- Décision (UE) 2020/440 de la Banque centrale européenne, 24 mars 2020, relative à un programme temporaire d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP), JO L 91, 25 mars 2020, p. 1.
- Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil, 14 déc. 2020, relative au système des ressources propres de l'Union européenne, JO L 424, 15 déc. 2020, p. 1.

Accord interinstitutionnel

- Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et de gestion financière saine, ainsi que sur les nouvelles ressources, JO L 433 I/28 du 22 décembre 2020

II. Jurisprudence

Cour de justice de l'Union européenne

- CJCE, 23 avril 1986, Les Verts c. Parlement, aff. 294/83, EU:C:1986:166.
- CJUE, avis 2/94, Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 28 mars 1996, Rec. 1996, p. I-1759, ECLI:EU:C:1996:140.
- CJUE, 27 novembre 2012, Pringle, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.
- CJUE, 16 juin 2015, Gauweiler, aff. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.
- CJUE, 20 septembre 2016, Ledra Advertising, aff. C-8/15 P, ECLI:EU:C:2016:701.
- CJUE, 11 décembre 2018, Weiss, aff. C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000.

- CJUE, 16 février 2022, Hongrie c. Parlement et Conseil, aff. C-156/21, et Pologne c. Parlement et Conseil, aff. C-157/21.

Cours constitutionnelles nationales

- BVerfGE 37, 271 (Solange I), 29 mai 1974.
- BVerfG, 2 BvR 1390/12, arrêt du 12 septembre 2012.
- BVerfG, 2 BvR 547/21, ordonnance du 21 avril 2021.
- Conseil constitutionnel français, déc. n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006.
- Tribunal constitutionnel polonais, K 32/09, 24 novembre 2010.

III. Travaux préparatoires et documents institutionnels

- Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Fonds du Conseil des Communautés européennes, CM2/1975-00337/001, "Règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil du 17.02.1975 relatif aux emprunts communautaires", travaux préparatoires, octobre 1973-octobre 1974, p. 63-67.
- Archives historiques du Conseil de l'UE, CM2/1975-397, Note du Service juridique, 15 janvier 1975.
- Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen sur les emprunts communautaires, COM(1975) 25 final, 4 février 1975.
- Parlement européen, Résolution sur la mise en œuvre du Nouvel instrument communautaire, JO C 127/45, 14 mai 1980.
- Commission européenne, Rapport annuel sur les opérations d'emprunt et de prêt de la Communauté, COM(1982) 580 final, 20 octobre 1982.
- Archives historiques de l'Union européenne, Florence, CM2/1988-00266/001, Travaux du Conseil concernant le Règlement (CEE) n° 1969/88.
- Conseil européen, Conclusions des 16-17 décembre 2010, EUCO 30/1/10 REV 1.

- Commission européenne, Communication concernant l'entrée en vigueur de la décision 2011/199/UE, JO C 123/1, 30 avril 2013.
- Parlement européen, Questions écrites E-001662/2015 et E-005201/2015 (Plan d'investissement et dette de l'UE) — Réponses du Commissaire, 2015.
- Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen, COM(2017) 827 final, 6 décembre 2017.
- Conseil de l'UE – Service juridique (CLS), Opinion of the Legal Service on Proposals on Next Generation EU, doc. 9062/20, 24 juin 2020, disponible sur : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/en/pdf>.

IV. Doctrine

Ouvrages et monographies

- CRAIG P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, 2e éd., Oxford, Oxford University Press, 2014.
- DE GRAUWE P., *Economics of Monetary Union*, 13e éd., Oxford, Oxford University Press, 2020.
- DE GRAUWE P., *The Governance of a Fragile Eurozone*, CEPS Working Document, mai 2011.
- FABBRINI F., *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- HINAREJOS A., *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford University Press, 2015.
- LASTRA R.M., *International Financial and Monetary Law*, 2e éd., Oxford, Oxford University Press, 2015.
- LENAERTS K. et VAN NUFFEL P., *EU Constitutional Law*, 3e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 2021.

- MAJONE G., *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge University Press, 2014.
- PISANI-FERRY J., *The Euro Crisis and Its Aftermath*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- STRASSER D., *The Finances of Europe*, European Perspectives Series, Luxembourg, OPOCE, 1981.
- STRASSER D., *The Finances of Europe*, 7th ed., London, Sweet & Maxwell, 1991.
- STRASSER D., *The Finances of Europe: The Budgetary and Financial Law of the European Communities*, 7e éd., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1991.
- TUORI K. et TUORI K., *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, 2014.

Articles de revues

- ALLEMAND F. et MARTUCCI F., « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Cahiers de droit européen*, vol. 48, n° 1, 2012, p. 17-99.
- BAUER M.W. et BECKER S., « The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance », *Journal of European Integration*, vol. 36, n° 3, 2014, p. 213-229.
- BEUKERS T., « The New ECB and Its Relationship with the Eurozone Member States », *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, p. 1579-1620.
- BOIN A. et SCHMIDT S. K., « The European Court of Justice: Guardian of European Integration », in *Guardians of Public Value*, éd. A. BOIN, Palgrave/Springer, 2021, chap. 6.
- BORGER V., « The ESM and the European Court's Predicament in Pringle », *German Law Journal*, vol. 14, 2013, p. 113-140.
- BRADLEY K. St. C., « The European Court and the Legal Basis of Community Legislation », *European Law Review*, vol. 13, n° 6, 1988, p. 379-402.

- CATALANO N., « The Budget of the European Communities », *Common Market Law Review*, vol. 11, n° 2, 1974, p. 147-165.
- CHITI E. et TEIXEIRA P., « The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis », *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, p. 683-708.
- CLAES M., « Constitutionalizing Europe at its Source: The "European Clauses" in the National Constitutions », *Yearbook of European Law*, vol. 33, n° 1, 2014, p. 124-174.
- DASHWOOD A., « The Limits of European Community Powers », *European Law Review*, vol. 21, n° 2, 1996, p. 113-128.
- DAWSON M., « The Legal and Political Accountability Structure of "Post Crisis" EU Economic Governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n° 5, 2015, p. 976-993.
- DE BÚRCA G., « The Evolution of EU Borrowing Powers », *Common Market Law Review*, vol. 30, 1993, p. 921-943.
- DE GREGORIO MERINO A., « Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis », *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, p. 1613-1645.
- DE GRAUWE P., « The European Central Bank as Lender of Last Resort », *CESifo Economic Studies*, vol. 59, 2013, p. 520-535.
- DE LA PORTE C. et JENSEN E., « The Next Generation EU: An Analysis of the Dimensions of Conflict Behind the Deal », *Social Policy & Administration*, vol. 55, 2021, p. 388-402.
- DE WITTE B., « The European Union as an International Legal Experiment », in G. DE BÚRCA et J.H.H. WEILER (dir.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2012, p. 19-56.
- DE WITTE B., « Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation? », *European Constitutional Law Review*, vol. 11, n° 3, 2015, p. 434-457.

- DE WITTE B. et BEUKERS T., « The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism », *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, p. 805-848.
- DUMOULIN M., « L'Europe face aux chocs pétroliers », in *Histoire de la construction européenne*, Bruylant, 2014, p. 215-232.
- ERSHOVA A., YORDANOVA N. et KHOKHLOVA A., « Constraining the European Commission to Please the Public: Responsiveness through Delegation Choices », *Journal of European Public Policy*, vol. 31, n° 9, 2023, p. 2791.
- FABBRINI S., « From Consensus to Domination: The Intergovernmental Union in a Crisis Situation », *Journal of European Integration*, vol. 38, n° 5, 2016, p. 587-602.
- FASONE C., « European Economic Governance and Parliamentary Representation », *European Law Journal*, vol. 20, 2014, p. 164-185.
- FEATHERSTONE K., « The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime », *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n° 2, 2011, p. 193-217.
- GERBER D., « Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the "New" Europe », *American Journal of Comparative Law*, vol. 42, 1994, p. 25-84.
- GERNER-BEUERLE C., KÜÇÜK E. et SCHUSTER E., « Law Meets Economics in the German FCC: OMT on Trial », *German Law Journal*, vol. 15, n° 2, 2014, p. 281-320.
- GOCAJ L. et MEUNIER S., « Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis », *Journal of European Integration*, vol. 35, n° 3, 2013, p. 239-253.
- HOBOLT S., « The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent », *Journal of European Public Policy*, vol. 23, 2016, p. 1259-1277.
- HODSON D., HOWARTH D., MUGNAI I. et SPIELBERGER L., « Accountability in pan-European borrowing: mind the gap », *West European Politics*, vol. 48, 2024, p. 696-722.

- IOANNIDIS M., « EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack" », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 74, 2014, p. 61-104.
- IOANNIDIS M., « Europe's New Transformations: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis », *Common Market Law Review*, vol. 53, n° 5, 2016, p. 1237-1282.
- JONES E., KELEMEN R. D. et MEUNIER S., « Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration », *Comparative Political Studies*, vol. 49, 2016, p. 1010-1034.
- KILPATRICK C., « The EU and Its Sovereign Debt Programmes: The Challenges of Liminal Legality », *Current Legal Problems*, vol. 70, n° 1, 2017, p. 337-363.
- KONSTADINIDES T., « Drawing the Line between Circumvention and Gap-Filling: An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty's Flexibility Clause », *Yearbook of European Law*, vol. 31, n° 1, 2012, p. 227-262.
- LANE P.R., « The European Sovereign Debt Crisis », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, n° 3, 2012, p. 49-68.
- LASTRA R.M. et LOUIS J.-V., « European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects », *Yearbook of European Law*, vol. 32, 2013, p. 57-206.
- LENAERTS K., « Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community », *Common Market Law Review*, vol. 27, n° 1, 1990, p. 11-35.
- LENAERTS K., « The broadening of EU competences through the case law of the Court of Justice: myth or reality? », *ERA Forum*, 2023, vol. 24, p. 590.
- OBSTFELD M., « Models of currency crises with self-fulfilling features », *European Economic Review*, vol. 40, n° 3-5, 1996, p. 1037-1047.
- PALMSTORFER R., « To Bail Out or Not to Bail Out? The Current Framework of Financial Assistance for Euro Area Member States Measured against EU Primary Law », *European Law Review*, vol. 37, n° 6, 2012, p. 771-784.

- PESCATORE P., « Les finances de l'Europe », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 8, n° 3, 1972, p. 401-421.
- PIPKORN J., « Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of EMU », *Common Market Law Review*, vol. 31, n° 2, 1994, p. 263-291.
- RUFFERT M., « The European Debt Crisis and European Union Law », *Common Market Law Review*, vol. 48, 2011, p. 1777-1806.
- SCHMIDT V.A., « Politicization in the EU: From the Single Market to the Euro Crisis », *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n° 7, 2019, p. 214-230.
- SIKORA A., « European Green Deal – Legal and Financial Challenges », *ERA Forum*, vol. 21, 2021, p. 681-697.
- STEINBACH A. et GRUND S., « Debt financing the EU », *Common Market Law Review*, 2024, doi:10.54648/cola2024066.
- TSCHOFEN F., « Article 235 of the Treaty Establishing the European Economic Community: Potential Conflicts Between the Dynamics of Lawmaking in the Community and National Constitutional Principles », *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, 1991, p. 471.
- TUORI K., « Has Euro Area Monetary Policy Become Redistribution by Monetary Means? », *European Law Journal*, vol. 22, n° 6, 2016, p. 838-868.
- VAN MALLEGHEM P.-A., « (Un)Balanced Budget Rules in Europe and America », *Columbia Journal of European Law*, vol. 25, n° 1, 2018, p. 61-124.
- VANHERCKE B. et VERDUN A., « The European Recovery and Resilience Facility », *Journal of European Public Policy*, vol. 29, 2022, p. 1-20.

Working Papers et Policy Briefs

- BAYER C., KIM C. et KRIWOLUZKY A., « Measuring the risk of a euro area breakup », *CEPR VoxEU Column*, 2018.
- BEUKERS T., *The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration*, *EUI Working Papers*, MWP 2013/36.

- BRUNNERMEIER M. K. et REIS R., « A Crash Course on the Euro Crisis », NBER Working Paper, n° 26229, septembre 2019.
- BUTI M. et CARNOT N., « The Case for a Central Fiscal Capacity in EMU », CEPR Discussion Paper, DP13213, 2018.
- CORTI F. et FERRER J., « Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans », CEPS Recovery Observatory, mai 2021.
- DE GRAUWE P., « Design Failures in the Eurozone », LSE Discussion Paper, n° 57, 2013.
- DE SANTIS R. A., « A measure of redenomination risk », ECB Working Paper, n° 1785, Banque centrale européenne, 2015.
- DE WITTE B., « The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism », European Policy Analysis, SIEPS, Issue 6, 2011, p. 1-8.
- FUEST C. et PISANI-FERRY J., « Financing the European Union: New Context, New Responses », Bruegel Policy Contribution, n° 16/2020.
- GRUND S. et MICOSSO S., « Reforming the European Stability Mechanism: Too Much but Too Little », EconPol Opinion, n° 11, octobre 2018.
- HORN S., MEYER J. et TREBESCH C., « European Community Bonds since the Oil Crisis: Lessons for Today? », Kiel Policy Brief, n° 136, avril 2020.
- HORN S., MEYER J. et TREBESCH C., « European Community Bonds since the Oil Crisis: Lessons for Today? », Kiel Working Paper, n° 2165, 2020.
- HORN S., REINHART C. et TREBESCH C., « Coronabonds: The Forgotten History of European Community Debt », VoxEU, 17 avril 2020.
- JOERGES C., « What is Left of the European Economic Constitution? », EUI Working Paper LAW No. 2005/13.
- MORTENSEN J., *Economic Policy Coordination in EMU: From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact*, CEPS Working Document No. 381, 2013.

- MOURLON-DRUOL E., « An uphill struggle: a long term perspective on the European public goods debate », Bruegel Policy Brief 24/2024, 14 octobre 2024.
- PISANI-FERRY J., « The euro crisis and the new impossible trinity », Bruegel Policy Contribution, 2012/01.
- ROJAS L. et THALER D., « The 'doom loop' and default incentives », VoxEU, 23 décembre 2024.
- SAPIR A. et al., *The Troika and Financial Assistance in the Euro Area: Successes and Failures*, Étude pour la commission ECON du Parlement européen, 2014.
- SCHÖN W., « The Future of European Fiscal Governance », Max Planck Institute for Tax Law & Public Finance Research Paper Series, n° 2015-02, 2015, SSRN.
- WAIBEL M. et GRUND S., « European Safe Assets: Past, Present, and Future », SSRN Working Paper, 2021, doi:10.2139/ssrn.3887534.

V. Sources en ligne (rapports, notes, bases)

Sites institutionnels et bases de données

- Banque centrale européenne, « Qu'est-ce que le PEPP (programme d'achats d'urgence face à la pandémie) ? », disponible sur : <https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me/html/pepp.fr.html>
- Banque européenne d'investissement (BEI), *History of EU lending instruments*, disponible sur : <https://www.eib.org/en/projects/regions/european-union/lending-instruments>
- CJUE, Base de données CURIA, disponible sur : <https://curia.europa.eu/juris>
- Commission européenne, « Balance of Payments (BoP) assistance facility », page d'information sur l'aide aux pays hors zone euro en difficulté de balance des paiements, disponible sur : https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/non-euro-area-countries/balance-payments-bop-assistance-facility_en

- Commission européenne, *EU borrowing and lending activities*, disponible sur : <https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-borrowing-lending> (consulté le 8 avril 2025).
- Commission européenne, « Euratom », page dédiée à la relation emprunteur-investisseur, disponible sur : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/euratom_en
- Commission européenne, « NextGenerationEU Dashboard », données au 31 décembre 2023.
- Commission européenne, « The EU as a borrower – investor relations », site « EU budget et relations emprunteur-investisseur », disponible sur : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations_en
- Conseil de l'Union européenne, Document de presse : Communiqué du Conseil, 15 décembre 2013, disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/118594.pdf
- Fonds monétaire international, *IMF History (1972–1978)*, vol. 1, chap. 23 : « Stand-By Arrangements with an Industrial Member : Italy », disponible sur : <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781451922684/ch023.xml>
- Mécanisme européen de stabilité, *Runaway train: Greece sounds alarm*, Safeguarding the Euro Series, 2023, disponible sur : <https://www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/runaway-train-greece-sounds-alarm>
- United States Department of the Treasury, *Debt Limit*, données au 31 décembre 2023.

Données statistiques (Eurostat)

- Eurostat, « GDP and main aggregates », données 2020.
- Eurostat, « GDP main aggregates and employment estimates for the second quarter of 2020 », communiqué de presse n° 133/2020, 8 septembre 2020.
- Eurostat, « Government deficit/surplus for 2020 », communiqué de presse n° 56/2021, 22 avril 2021.
- Eurostat, « Preliminary flash estimate for the fourth quarter of 2020 », communiqué de presse n° 17/2021, 2 février 2021.
- Eurostat, « Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures », 22 novembre 2010:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5765001/GREECE-EN.PDF/2da4e4f6-f9f2-4848-b1a9-cb229fcabae3?version=1.0>

Documents de la Commission européenne

- Commission des Communautés européennes, « Report from the Commission – Italy. Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty », SEC(2009) 1271 final, Bruxelles, 7 octobre 2009, https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-03/2009-10-07_it_104-3_en.pdf
- Commission européenne, « Activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance », COM(2020) 123 final, 20 mars 2020.
- Commission européenne, « Debt Sustainability Monitor 2020 », Institutional Paper n° 143, février 2021.
- Commission européenne, « EU Borrowing and Lending Operations », COM(2021) 250 final, 14 avril 2021.

- Commission européenne, « EU Issues EUR 12 billion Green Bond », communiqué de presse, 12 octobre 2021.
- Commission européenne, « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », COM(2020) 456 final, 27 mai 2020.
- Commission européenne, « Long-term forecast of future inflows and outflows of the EU budget (2025–2029) », Staff Working Document (SWD), 2024.
- Commission européenne, « Report on Greek government deficit and debt statistics », COM(2010), 8 janvier 2010, http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6404656/COM_2010_report_greek/c8523cfa-d3c1-4954-8ea1-64bb11e59b3a
- Commission européenne, « Technical guidance on DNSH », COM(2021) 1054 final, 12 février 2021.
- Commission européenne, « The next generation of own resources for the EU budget », COM(2021) 566 final, 22 décembre 2021.
- Commission européenne, Communiqués de presse sur les émissions obligataires, juin 2021-décembre 2023.
- Commission européenne, « Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans », SWD(2021) 12 final, 22 janvier 2021.

Policy Briefs et rapports d'analyse

- Bruegel – MOURLON-DRUOL E., *An uphill struggle: a long-term perspective on the European public goods debate*, Policy Brief 24/2024, 14 octobre 2024, disponible sur: <https://www.bruegel.org/policy-brief/uphill-struggle-long-term-perspective-european-public-goods-debate> (consulté le 11 avril 2025).
- Moody's Investors Service, *European Stability Mechanism – Aa1 stable*, Credit Opinion, 18 mars 2019.

Communiqués et autres documents

- Conférence de presse conjointe Merkel-Macron, 18 mai 2020.

- Conseil de l'Union européenne, « Le Conseil autorise les premiers décaissements au titre du plan de relance », communiqué de presse, 13 juillet 2021.
- Conseil européen, « Conclusions du Conseil européen extraordinaire », 17-21 juillet 2020, EUCO 10/20.
- Financial Times, « Netherlands leads resistance to eurobonds », 26 mars 2020.
- Lettre conjointe de neuf États membres au président du Conseil européen, 25 mars 2020.
- Notification de l'Autriche au Secrétariat général du Conseil, 27 mai 2021.
- République française et République fédérale d'Allemagne, « Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus », 18 mai 2020.
- VON DER LEYEN U., Discours sur l'état de l'Union, 15 septembre 2021.

Mémoires

- Commission européenne et Mécanisme européen de stabilité, *Memorandum of Understanding on the working relations between the European Commission and the European Stability Mechanism*, signé à Sofia le 27 avril 2018.

Annexes

4. Tableau 1 : Vue chronologique et quantitative

Période	Instrument	Base juridique	Montant autorisé	Montant utilisé	Type d'instrument financier	Remboursement
1ère génération (1975-1988)						
1975	Mécanisme d'emprunts communautaires	Art. 235 CEE	3 Mrd ECU	2,8 Mrd ECU	Prêts back-to-back	Par les états bénéficiaires
1978	Nouvel Instrument Communautaire	Art. 235 CEE	4 Mrd ECU	3,7 Mrd ECU	Prêts d'investissement	Par les états bénéficiaires
1981	Balance of Payments Facility	Art. 108 CEE	6 Mrd ECU	5,4 Mrd ECU	Prêts stabilisation	Par les états bénéficiaires
1988	Mécanisme de soutien unique	Art. 108+235 CEE	16 Mrd ECU	Non utilisé	Prêts conditionnels	-

2ème génération (2010-2012)						
2010	MESF	Art. 122(2) TFUE	60 Mrd €	48,5 Mrd €	Prêts urgence	Par les états bénéficiaires
2010	FESF	Accord intergouv.	440 Mrd €	185 Mrd €	Prêts + garanties	Par les états bénéficiaires
2012	MES	Traité international	500 Mrd € (700 Mrd capital)	110 Mrd €	Prêts + programmes	Par les états bénéficiaires
3ème génération (2020-)						
2020	SURE	Art. 122 TFUE	100 Mrd €	98,4 Mrd €	Prêts emploi	Par les états bénéficiaires
2020	NextGenerationEU	Art. 122+311 TFUE	750 Mrd €	En cours	Subventions (390) + Prêts (360)	Par budget UE (2028-2058)

5. Tableau 2 : Analyse comparative des caractéristiques institutionnelles

Critère	Instruments 1975-1988	FESF/MESF (2010)	MES (2012)	NGEU (2020)
Gouvernance	Commission seule	Intergouvernemental	Intergouvernemental renforcé	Méthode communautaire
Décision	Conseil unanimité	Eurogroupe	Conseil gouverneurs (85%)	Conseil QM + PE
Rôle Commission	Exécutif technique	Négociation/surveillance	Co-négociation avec BCE/FMI	Central (PNRR, supervision)
Conditionnalité	Minimale (usage des fonds)	Stricte (MoU)	Très stricte (programmes macro)	Réformes + jalons/cibles
Contrôle démocratique	Faible	Nul	Très faible	Fort (PE + parlements nationaux)
Budget UE	Hors budget (token entries)	Hors budget	Hors budget	Intégré au budget
Ressources propres	Non	Non	Non	Oui (nouvelles ressources)
Solidarité	Limitée (prêts only)	Limitée	Limitée	Forte (subventions)

6. Tableau 3 : Évolution paradigmatique

Dimension	Phase 1 (1975-1988)	Phase 2 (2010-2012)	Phase 3 (2020+)
Contexte déclencheur	Chocs pétroliers	Crise zone euro	Pandémie COVID-19
Logique dominante	Assistance technique	Sauvetage/austérité	Relance/résilience
Innovation juridique	Usage art. 235 (flexibilité)	Création hors traités → révision	Ressources propres + dette commune
Rapport à l'endettement	Tabou (neutralité budgétaire)	Exceptionnel (stricte conditionnalité)	Assumé (investissement productif)
Clé de répartition	Besoins objectifs	Urgence/risque systémique	Critères socio-économiques
Horizon temporel	Court terme (5-7 ans)	Moyen terme (10-15 ans)	Long terme (jusqu'à 2058)
Impact intégration	Marginal	Fragmentateur	Potentiellement fédérateur
Précédent créé	Possibilité d'emprunter	Solidarité conditionnelle	Union de transferts

