

## «Les prêts de l'Union européenne, l'autre bombe budgétaire qui nous attend»



«En dix ans, l'Union européenne, acteur budgétaire mineur, est devenue un acteur financier majeur». KIRILL KUDRYAVTSEV / AFP

**FIGAROVOX/TRIBUNE** - Depuis le début de la guerre d'Ukraine, tous les anciens verrous, garants d'une rigueur budgétaire de l'Union européenne, ont sauté, alerte Nicolas-Jean Brehon, conseiller budgétaire à la [fondation](#) Schumann.

*Nicolas-Jean Brehon est conseiller honoraire au Sénat, conseiller budgétaire à la fondation Schumann. Dernière publication : «L'agriculture, variable d'ajustement des négociations commerciales internationales ?», mars 2024.*

Pendant 50 ans, les [finances de l'Union européenne](#) (UE) ont été un modèle d'orthodoxie budgétaire. Un budget à l'équilibre, des dépenses programmées, des plafonds respectés. Pas de dette, pas de dérapage. Seulement, avec un budget limité à 1% du revenu national brut (RNB), l'UE ne pouvait guère devenir un véritable acteur économique et international. Surtout lorsque l'urgence commandait d'intervenir. L'UE a innové, de nouveaux modes d'intervention sont apparus. En dix ans, l'UE, acteur budgétaire mineur, est devenue un acteur financier majeur. Au risque de flirter avec l'imprudence.

Gouverner c'est prévoir ? Il faut ne pas avoir été en charge des affaires publiques pour penser cela. Non, gouverner, c'est réagir. En 2010, l'urgence était celle du sauvetage des pays frappés par la crise de la dette souveraine. La crise menaçait de se diffuser dans de nombreux États et de faire éclater la zone euro. Mario Draghi, le président de la Banque centrale européenne avait eu son mot définitif «*Whatever it takes*», autrement dit, un quoi qu'il en coûte européen. L'UE aurait, elle aussi, son acte majeur. C'est ainsi qu'apparurent les plans de sauvetage, dits plans d'ajustement, accordés à cinq pays sous forme de prêts accordés à des conditions plus favorables que s'ils avaient été eux-mêmes emprunteurs (au plus fort de la crise, la Grèce empruntait à 25%...). L'UE n'apparaît pas directement. Des mécanismes d'intermédiation sont mis en place (FESF, MESF, MES). Une première salve à 386 milliards d'euros.

C'est un tournant. À partir de ce moment, l'UE va faire évoluer sa pratique budgétaire : au lieu de verser des subventions

(1000 milliards des fonds de cohésion en vingt ans par exemple), l'UE se transforme en garant de prêts. Ce fut l'objet du plan Juncker de 2015. Une garantie qui offre une sécurité aux prêteurs et a un effet de levier important. 10 de garantie permettent un investissement de 150. C'est un succès (500 milliards d'investissements entre 2015 et 2020). Le plan est renouvelé en 2021 (Invest EU visant 372 milliards d'investissements).

Au total, on peut estimer l'encours des prêts de l'UE à 800 milliards d'euros. D'autres suivront lorsqu'il s'agira de financer la reconstruction de l'Ukraine, évaluée à 486 milliards d'euros par la Banque mondiale. Nicolas-Jean Brehon

La crise sanitaire fut le nouveau défi budgétaire de l'UE. L'UE franchit alors le grand saut et fait accepter par l'Allemagne l'impensable : l'emprunt européen. L'UE emprunte sur les marchés de capitaux à des conditions favorables et prête ensuite aux États. Cela financera les plans de relance du programme Nextgeneration EU. 750 milliards sont proposés aux États, soit sous forme de prêts (une deuxième salve de 386 milliards dont 291 engagés fin 2023), soit sous forme de subventions (338 milliards). Mais les deux sont financés par des obligations européennes. C'est un succès. L'UE a une signature, inspire confiance. Les obligations sont largement sursouscrites, montrant ainsi la confiance des marchés financiers dans la signature européenne. Encouragée, l'UE renouvelle l'opération. Dans les États membres, elle participe au financement du chômage partiel, allégeant les dépenses nationales (programme SURE, 94 milliards). Hors de l'UE, elle accorde une garantie européenne aux grands plans d'investissements durables dans les pays émergents (Global Gateway, 40 milliards de garanties sur 300 milliards d'investissements).

Arrive la guerre. L'UE soutiendra l'Ukraine le temps qu'il faudra, annonce la présidente de la Commission. Et avec l'argent qu'il faut. C'est-à-dire en aidant comme il faut (via l'aide militaire par exemple) et en prêtant ce qu'il faut, aujourd'hui et demain. En deux ans de guerre, l'UE a adopté cinq programmes d'assistance financière à hauteur de 75 milliards d'euros (en sus des 5 milliards accordés avant 2022). En avril 2024, pour atténuer l'inquiétude des États des Balkans, eux aussi candidats à l'UE, l'UE décide de leur accorder également un prêt (4 milliards). En 10 ans, «*la galaxie budgétaire*», selon l'expression de Jean Arthuis, est de plus brouillée. Tous les anciens verrous, garants d'une rigueur budgétaire, ont sauté. Plafonds et programmation sont devenus accessoires. De plus en plus de dépenses sont financées hors plafonds, voire hors budget.

Le principal levier d'intervention n'est plus la subvention mais les prêts, plus faciles à mettre en oeuvre. Au total, on peut estimer l'encours des prêts de l'UE à 800 milliards d'euros. D'autres suivront lorsqu'il s'agira de financer la reconstruction de l'Ukraine, évaluée à 486 milliards d'euros par la Banque mondiale. Le cap des 1000 milliards sera atteint tôt ou tard. Dans la majorité des cas, ces prêts sont de long terme (souvent 35 ans) assortis de différés d'amortissements. Les remboursements sont échelonnés entre 2022 et 2070. Les remboursements des principaux prêts à l'Ukraine sont décalés après 2033. Mais, que se passerait-il si...

Qui peut croire que l'Ukraine remboursera ces 80 milliards de prêts européens (en sus des prêts bilatéraux et internationaux et avant les prêts de reconstruction) ? Nicolas-Jean Brehon

Oui, la question du défaut de l'emprunteur ! Le principal enjeu est celui des garanties. Déjà, en 2021, la Cour des comptes européenne (rapport 18 /2021) s'était étonnée que cette question soit si peu prise en compte dans les programmes d'assistance de 2010-2014. «*L'importance accordée à la capacité de remboursement est limitée*» : l'urgence commandait. Progressivement, le sujet a été intégré. Le règlement financier de l'UE a été modifié, la programmation a été révisée, et dans les nouveaux dispositifs d'assistance financière, il est en général admis que 70% des prêts sont garantis avec un partage de responsabilité entre budget de l'UE et États membres. Un partage largement factice puisque ce sont les États membres qui, en

réalité, financent l'essentiel du budget de l'UE !

Une garantie, autant dire une précaution qui pourra être utile, le moment venu. Et ce moment viendra. Car les expositions financières comportent des risques variables. Mais dans le cas de l'Ukraine, ils sont «*extrêmement élevés*» concède Ambroise Fayolle, vice-président de la banque européenne d'investissement à la commission des affaires européennes du Sénat. Qui peut croire que l'Ukraine remboursera ces 80 milliards de prêts européens (en sus des prêts bilatéraux et internationaux et avant les prêts de reconstruction) ? Il est très vraisemblable que les États devront assumer une prise en charge, directement ou indirectement par le budget de l'UE. Des risques couverts à hauteur de 22% pour l'Allemagne et 17% pour la France.

Il est vrai qu'il faut attendre 2033. Un horizon qui n'est pas celui de la politique. D'autres s'en chargeront. Mais dans ces conditions, l'annonce d'une baisse de la contribution française au budget de l'UE en 2024 - 21,6 contre 24,4 milliards d'euros en 2023 - paraît, certes opportune avant une année électorale, mais passablement inconvenante. En évoquant le risque de l'escalade militaire, le président de la République a souhaité porter un langage de la vérité. Dans le même esprit de transparence, il ne serait pas déraisonnable que ce volet budgétaire soit lui aussi évoqué.