Document d'analyse

n° 06

FR

Risques, défis et occasions à saisir dans le cadre de la riposte économique apportée par l'UE à la crise de la COVID-19

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

2020

Table des matières

	Points
Synthèse	I-X
Introduction	01-04
Étendue et approche	05-08
Différentes ripostes nationales étaient centrées sur le sauvetage des emplois et des entreprises, quoi qu'il en coûte	09-36
L'impact économique des mesures de confinement variait d'un État membre et d'un secteur à l'autre	09-13
Les États membres ont adopté un large éventail de mesures budgétaires	14-24
Les mesures visaient essentiellement à limiter dans l'immédiat le chômage et les cas d'insolvabilité	25-30
Les mesures ont permis de sauvegarder des emplois, mais ont creusé les déficits	31-36
La mise en œuvre de la riposte économique forte de l'UE est en cours	37-63
Pendant la crise, les compétences de l'UE dans les domaines non liés à la coordination économique et monétaire étaient limitées	40-41
Une coordination économique souple a été rapidement déployée	42-44
L'UE a mobilisé les fonds disponibles et créé de nouveaux filets de sécurité pour les entreprises, les pouvoirs publics et les salariés	45-49
Avec l'instrument NextGenerationEU, l'UE a proposé un soutien financier considérable pour favoriser une reprise durable et résiliente	50-59
Certaines mesures financières n'ont pas été mises en œuvre ou n'ont pas encore atteint les bénéficiaires finals	60-63

La crise génère de nouveaux risques, défis et occasions à saisir en ce qui concerne la coordination économique de l'UE 64-94

Risques dus aux différences de développement économique d'un État membre à l'autre 65-71

Défis pour les cadres actuels de coordination des politiques économiques et budgétaires 72-77

Instrument de l'UE pour le redressement: nouveaux risques, défis et occasions à saisir 78-94

Annexes

Annexe I – Variation des baisses de PIB d'un pays à l'autre pendant la pandémie: une explication d'ordre statistique

Annexe II – Principales réactions de l'UE sur le plan économique (de mars à août 2020)

Annexe III – Comparaison entre le budget 2020 initial de l'UE et les modifications qui y ont été apportées du fait de la COVID-19

Annexe IV – Montants disponibles au titre de NextGenerationEU

Annexe V – Niveau de mise en œuvre de différentes mesures financières de l'UE et du MES

Annexe VI – État d'avancement de la riposte financière de la BEI à la crise de la COVID-19

Annexe VII – Principaux facteurs expliquant les différences dans les variations des taux d'endettement public

Annexe VIII – Problèmes relatifs à l'obligation de rendre compte dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience

Annexe IX – Idées antérieures pour des instruments de coordination économique plus ambitieux

Acronymes, sigles et abréviations

Glossaire

Équipe de la Cour des comptes européenne

Synthèse

I La pandémie de COVID-19 est la crise sanitaire mondiale marquante de notre époque. Elle a bouleversé, à l'échelle planétaire, notre vie quotidienne et nos sociétés. En raison de l'urgence de la situation, l'ensemble des États membres de l'UE ont pris des mesures de santé publique pour enrayer la propagation du virus et limiter l'augmentation du nombre de décès.

II Au cours du premier semestre de 2020, la pandémie de COVID-19 a entraîné des baisses de PIB inégales, mais dans tous les cas considérables, dans les États membres. Sur le plan économique, son incidence a été variable en raison de divers facteurs tels que les différences dans la structure des économies et dans les stratégies en matière de santé destinées à lutter contre la pandémie, ainsi que les différents effets des confinements sur les secteurs économiques.

III Le présent document d'analyse vise à donner une vue d'ensemble des principales réponses économiques à la crise apportées dans l'UE. En adoptant le point de vue de l'auditeur externe de l'UE, nous présentons une description analytique des mesures prises au niveau tant de l'Union européenne que des États membres et recensons les risques, défis et occasions à saisir pour le futur de la coordination économique dans l'Union. L'analyse exposée dans le présent document repose essentiellement sur des informations publiques, complétées par les résultats d'une enquête réalisée auprès des autorités budgétaires des États membres, par des entretiens avec des agents de la Commission ainsi que par des références à de précédents rapports de la Cour. Nous n'avons pas effectué de travaux d'audit. C'est pourquoi les observations sont de nature analytique plutôt qu'évaluative et nous ne formulons aucune recommandation.

IV Les gouvernements ont adopté un large éventail de mesures budgétaires discrétionnaires à court terme pour réagir à la crise économique et sanitaire. L'ampleur et la nature de ces mesures traduisaient la richesse relative des États membres, plutôt que le degré de gravité de la crise qui les frappait. D'une manière générale, les États membres ont adopté des mesures conformes aux orientations politiques de l'UE en matière de gestion de la crise: la grande majorité de ces mesures consistaient en des programmes de maintien dans l'emploi et en des aides d'État destinées à soutenir la trésorerie des entreprises. Cependant, la composition des trains de mesures budgétaires variait d'un État membre à l'autre. Les politiques budgétaires actuelles entraîneront une augmentation considérable des niveaux d'endettement public, mais elles auront permis d'atténuer efficacement les risques de chômage pendant les confinements.

V La crise liée à la pandémie peut accentuer le risque de voir apparaître des écarts entre États membres sur le plan économique. Parmi les facteurs politiques sous-jacents figurent la diversité des situations budgétaires et les distorsions de la concurrence, qui tiennent au fait que les États membres n'ont pas tous la même capacité de recourir aux mesures d'aide d'État. Les disparités croissantes peuvent aussi résulter d'un chômage élevé et persistant, de déficits d'investissement et de risques pour la stabilité financière si les répercussions économiques s'étendent au secteur financier.

VI En guise de réponse initiale, l'UE a pris des mesures relevant des règles et des cadres stratégiques existants afin de soutenir les efforts déployés au niveau national pour gérer la crise. Les interventions monétaires rapides de la BCE sont allées de pair avec un recours à la souplesse offerte par les règles de l'UE en matière budgétaire et d'aides d'État, ainsi qu'avec l'adoption de lignes directrices ad hoc de l'Union concernant la politique économique et avec la réaffectation de crédits budgétaires de l'UE à des mesures pour faire face à la crise (à savoir les paquets relevant des initiatives d'investissement en réaction au coronavirus). Ensuite, trois filets de sécurité ont été établis pour fournir une aide ciblée sous forme de prêts aux pouvoirs publics par l'intermédiaire de la Commission (l'«instrument SURE», à savoir l'instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence) et du mécanisme européen de stabilité, ainsi qu'aux entreprises par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement. Pendant l'été 2020, la Commission a rendu opérationnel l'instrument SURE, qui devait financer des dispositifs de chômage partiel dans 17 États membres à compter du début de l'automne 2020.

VII Par la suite, l'UE a œuvré à l'élaboration d'instruments de soutien de plus grande ampleur pour faire face aux répercussions économiques sans cesse croissantes de la pandémie. La mesure la plus importante a été la création de NextGenerationEU, un instrument doté de 750 milliards d'euros (qui n'était pas encore opérationnel au moment de la finalisation du présent document). L'élément central est la facilité pour la reprise et la résilience, qui repose sur une nouvelle approche en matière de dépenses en proposant une aide subordonnée à la mise en œuvre de réformes et d'investissements propices à la croissance, au lieu du remboursement de dépenses spécifiques comme dans le cas des Fonds ESI ou d'autres programmes de l'UE. La facilité vise à faire face aux risques de disparités économiques et à ancrer la relance dans les stratégies écologique et numérique de l'UE.

VIII Par rapport aux réponses des États membres et de la BCE, il est possible que les autres mesures financières de l'UE acheminent l'aide plus lentement, étant donné qu'elles supposent généralement la conclusion d'accords politiques et/ou un

réajustement des règles en matière de dépenses. Les programmes étaient toujours en cours d'adaptation à la situation de crise. C'est pourquoi aucun grand décaissement de fonds n'avait encore eu lieu à la fin août 2020. L'absorption des fonds dépend de la nature et de la structure de l'instrument de soutien, ainsi que de la capacité des États membres à les utiliser conformément à leurs procédures et aux conditions imposées.

IX L'ensemble de mesures aux niveaux des États membres et de l'UE génère des risques et des difficultés en ce qui concerne la coordination et la mise en œuvre de la politique économique de l'UE ainsi que la bonne gestion financière de ses fonds. Nous avons constaté que ces risques et ces problèmes concernaient les domaines ci-après.

- Les trains de mesures budgétaires des États membres et les offres exceptionnelles de crédit bancaire génèrent de nouveaux défis pour les autorités de l'UE responsables de la surveillance des situations budgétaires, du marché intérieur, des marchés du travail et du secteur financier.

- L'efficacité de la nouvelle facilité proposée pour la reprise risque d'être compromise si sa structure financière n'est pas appropriée, si les plans de relance ne sont pas centrés sur des réformes et investissements propices à la croissance, si la mise en œuvre n'est pas rapide, si le niveau d'absorption est faible, si la coordination des mesures à tous les niveaux est mauvaise, si la planification et le suivi ne sont pas fondés sur des indicateurs solides ou si l'obligation de rendre compte est fragmentée.

- La Commission sera confrontée au défi que représente la gestion du risque financier lié aux opérations de grande ampleur de l'UE sur les marchés des capitaux.

X Nous avons aussi observé que la réponse de l'UE sur le plan économique face à la crise de la COVID-19 ouvrait des perspectives. La mise en œuvre de la réponse financière de l'UE à la crise économique est en cours, mais elle peut entraîner un renforcement du rôle de ses institutions dans la gestion de son redressement économique. La création de nouveaux fonds temporaires tels que l'instrument SURE et NextGenerationEU permet d'envisager des améliorations permanentes de la capacité budgétaire de l'UE à réagir aux chocs économiques majeurs et à atténuer les disparités économiques qui en découlent entre ses États membres. Ces financements supplémentaires constituent aussi une occasion importante de promouvoir des priorités de l'UE telles que le développement durable et le passage au numérique, si les actions sont élaborées avec soin et suivies rigoureusement dans le cadre du Semestre européen.

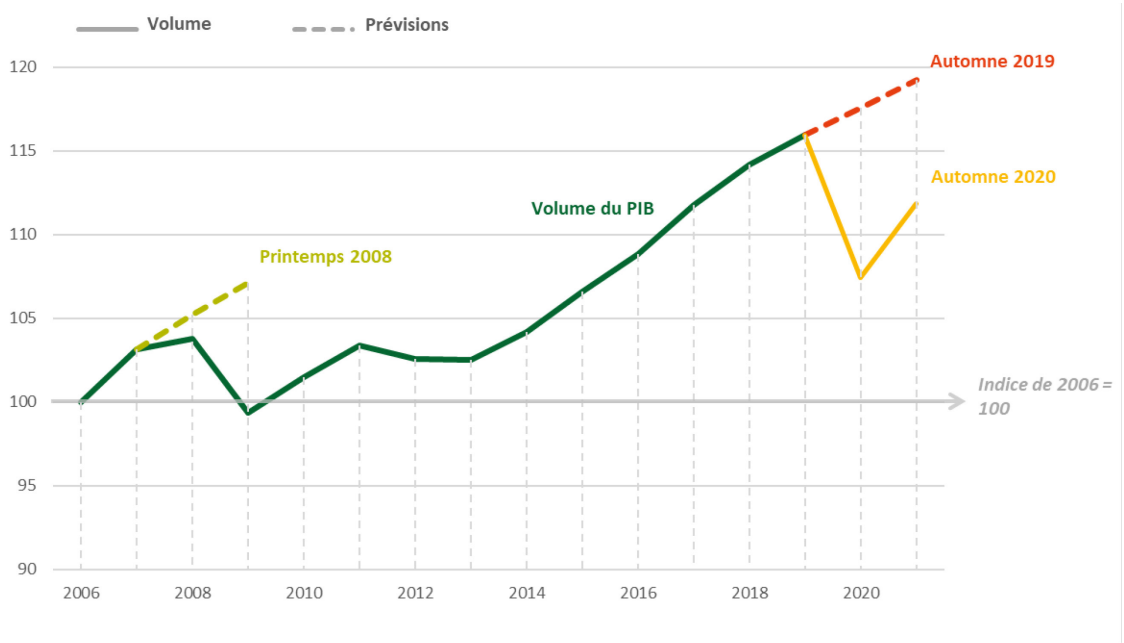
Introduction

01 La pandémie de COVID-19 a touché l'UE en février 2020 et s'est rapidement propagée dans tous les États membres, ce qui a entraîné un pic de mortalité en avril. Elle continue de représenter une menace grave pour la santé, en Europe et dans le monde. Fin septembre, plus de 3 millions d'infections avaient été signalées dans l'UE, avec un bilan tragique de près de 150 000 décès. Les États membres ont mis en œuvre un large éventail de mesures de confinement et de prévention, ce qui a permis de réduire la contagion, mais la résurgence des cas à l'automne 2020 pose de nouveau des problèmes aux systèmes sanitaires et économiques.

02 Contrairement à la crise financière mondiale, qui trouvait son origine dans des faiblesses du secteur financier, le choc économique actuel frappe l'ensemble de l'économie en perturbant la consommation des ménages, les opérations commerciales et les chaînes d'approvisionnement mondiales. D'après les prévisions de la Commission européenne[1], l'écart par rapport à la trajectoire de croissance économique antérieure à la pandémie est beaucoup plus grand que lors de la crise précédente (voir ***figure 1***). Le PIB de l'EU-27 devrait enregistrer une contraction de 7,4 % en 2020 et pourrait ne pas retrouver son niveau d'avant la crise en 2021, ce qui génère un risque d'augmentation significative des cas d'insolvabilité et de suppressions d'emplois.

[1] Prévisions économiques européennes de l'automne 2020, *Institutional paper 136*, novembre 2020.

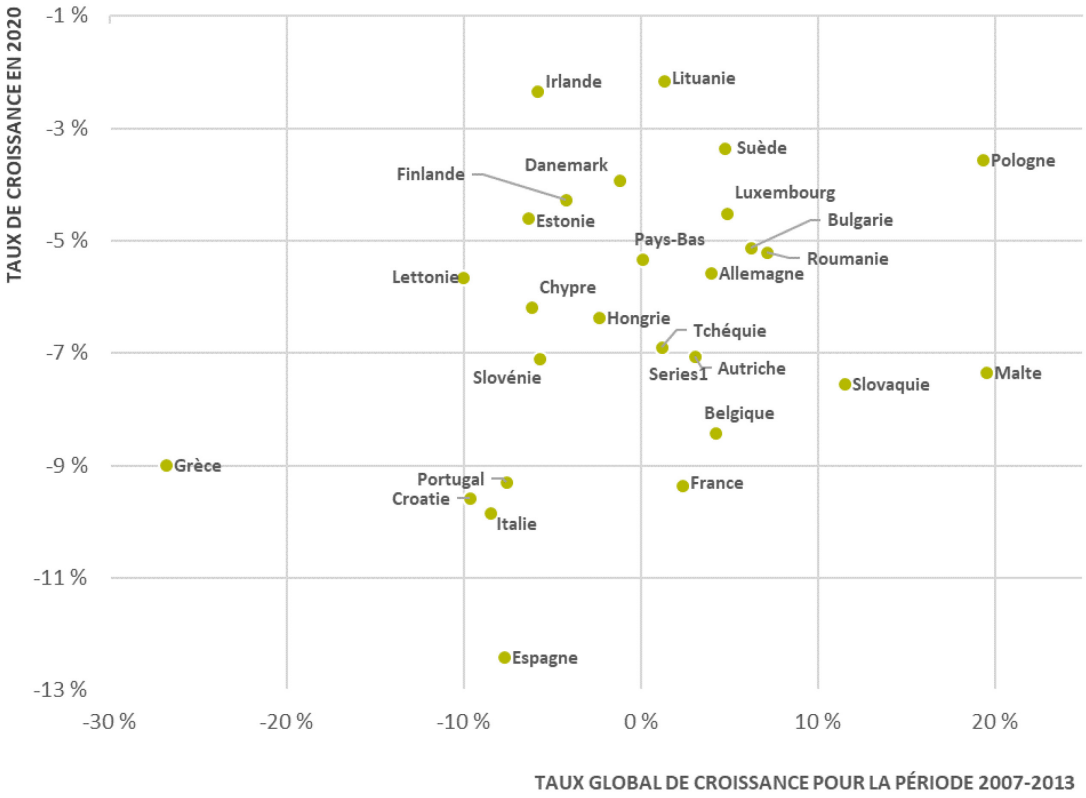
Figure 1 – Indice de volume du PIB de l'UE (en pourcentage) pour la période 2006-2021



Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur des données de la Commission et sur les prévisions d'automne de celle-ci (ensemble de données AMECO).

03 Bien que la crise actuelle et celle de la période 2008-2013 soient de nature différente, il existe une corrélation étroite entre les diminutions du PIB dans les États membres, qui risquent de poser de nouveaux défis en matière de convergence économique au sein de l'UE. À titre d'exemple, les économies de la Grèce, de l'Italie et de l'Espagne semblent avoir été parmi les plus sévèrement frappées lors des deux crises (voir ***figure 2***).

Figure 2 – Contraction des PIB lors des crises de 2008-2013 et de 2020



Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur des données de la Commission et sur les prévisions d'automne de celle-ci (ensemble de données AMECO).

04 Depuis mars 2020, le choc économique causé par les confinements a nécessité la mise en œuvre, sur une grande échelle, de mesures de politique économique au niveau tant national que de l'UE pour faire face à la crise de la COVID-19, de manière à compenser les pertes de revenus des entreprises et des ménages. À la suite de la crise financière mondiale, relayée par celle de la dette européenne, une nouvelle législation (par exemple le «*six-pack*» en 2011 et le «*two-pack*» en 2013) et de nouveaux mécanismes d'assistance financière (tels que le MESF et le MES) sont venus renforcer la coordination économique des États membres par l'UE. Pour faire face à la crise liée à la pandémie, l'UE a dû adapter certaines règles existantes et dégager de nouvelles aides financières pour lutter contre les effets du choc économique.

Étendue et approche

05 Le présent document n'est pas un rapport d'audit, mais un document d'analyse reposant essentiellement sur des informations publiques ou sur des renseignements recueillis spécialement à cet effet. Il vise un double objectif: d'une part, fournir une vue d'ensemble descriptive et une analyse objective des principales mesures budgétaires nationales et des mesures économiques majeures de l'UE prises pour faire face à la crise actuelle de la COVID-19, et, d'autre part, recenser les risques, les défis et les occasions à saisir en ce qui concerne la coordination et la mise en œuvre de la politique économique de l'UE ainsi que la bonne gestion financière de ses fonds.

06 Les informations publiques sur les mesures adoptées par l'UE sont fragmentées, proviennent de sources différentes et/ou manquent de cohérence et ne sont pas systématiquement quantifiées, ce qui complique toute comparaison. Par ailleurs, ces informations sont importantes pour aider à résoudre les problèmes posés par la coordination et la mise en œuvre des politiques et à analyser les enseignements tirés de la riposte économique à la crise. L'analyse couvre les mesures économiques prises au niveau de l'UE entre mars et août 2020, les importantes actions de suivi mises en œuvre après cette date, ainsi que toutes les principales mesures budgétaires (à savoir celles portant sur plus de 0,1 % du PIB) prises au niveau national entre mars et juin 2020.

07 Afin de pouvoir disposer d'une vue d'ensemble de toutes les mesures, nous avons collecté des données cohérentes et quantifiées sur les mesures adoptées au niveau tant national que de l'UE, sur la base des informations publiques disponibles et de celles demandées à la Commission. Étant donné qu'il n'existe aucune base de données spécifique pour centraliser les mesures nationales de relance budgétaire et pour les quantifier systématiquement, nous avons en outre réalisé une enquête concernant l'ensemble des mesures budgétaires prises par les 27 États membres en réaction à la crise de la COVID-19, afin de combler le manque de sources d'information. L'enquête a porté sur les mesures nationales adoptées jusqu'au 30 juin 2020. C'est pourquoi nous n'avons pris en considération aucune actualisation des coûts de celles-ci ni aucune autre mesure prise depuis lors.

08 Pour réaliser notre enquête, nous avons fourni aux autorités budgétaires centrales un modèle normalisé de publication d'informations. Cela nous a permis de recueillir des données de façon systématique sur les mesures budgétaires nationales adoptées, y compris leur description, leur calendrier, leur objectif, leur coût estimatif pour 2020, ainsi que de classer ces données sur la base de critères tels que l'impact budgétaire et économique. Au besoin, nous avons complété les données récoltées au cours de l'enquête par d'autres informations publiques (telles que le *European Fiscal Monitor*, les programmes de stabilité et de convergence, les budgets nationaux publiés et les annonces concernant le budget). Pour élaborer le présent document, nous avons aussi tenu compte de rapports précédents de la Cour des comptes européenne, d'entretiens avec des agents de la Commission, ainsi que des avis fournis par un groupe d'experts au sujet de la solidité de notre analyse et de la formulation des risques et défis.

Différentes ripostes nationales étaient centrées sur le sauvetage des emplois et des entreprises, quoi qu'il en coûte

L'impact économique des mesures de confinement variait d'un État membre et d'un secteur à l'autre

09 Les causes de la crise économique actuelle sont uniques dans l'histoire moderne. Alors que les crises récentes avaient été déclenchées par une hausse insoutenable de la demande et/ou par l'accumulation de déséquilibres macrofinanciers[2], la baisse considérable de la production que nous connaissons actuellement résulte des effets de la pandémie et des mesures de politique sanitaire à la fois sur la demande et sur l'offre.

10 Étant donné que la politique de santé relève essentiellement de la compétence nationale, les différences de degré de préparation des États membres au cours de la phase initiale de la contagion peuvent expliquer pourquoi le début de la riposte en matière de protection sanitaire à la pandémie dans l'UE a été marqué par des hésitations, des approches diverses concernant les confinements et les contrôles aux frontières, ainsi que par un manque de coordination des mesures prises par les États membres.

11 D'après les estimations, les baisses de PIB réellement subies jusqu'à la mi-2020 varient considérablement d'un pays à l'autre dans l'UE[3]. Sur le plan statistique, il existe une corrélation entre une bonne partie de ces différences au niveau des États membres pendant la crise de la COVID-19 et l'indice de la rigueur des mesures de confinement ou de distanciation sociale ainsi que de la part du tourisme dans l'économie. L'***annexe I*** présente une analyse de régression que nous avons réalisée avec ces variables. Les deux facteurs explicatifs sont décrits ci-après.

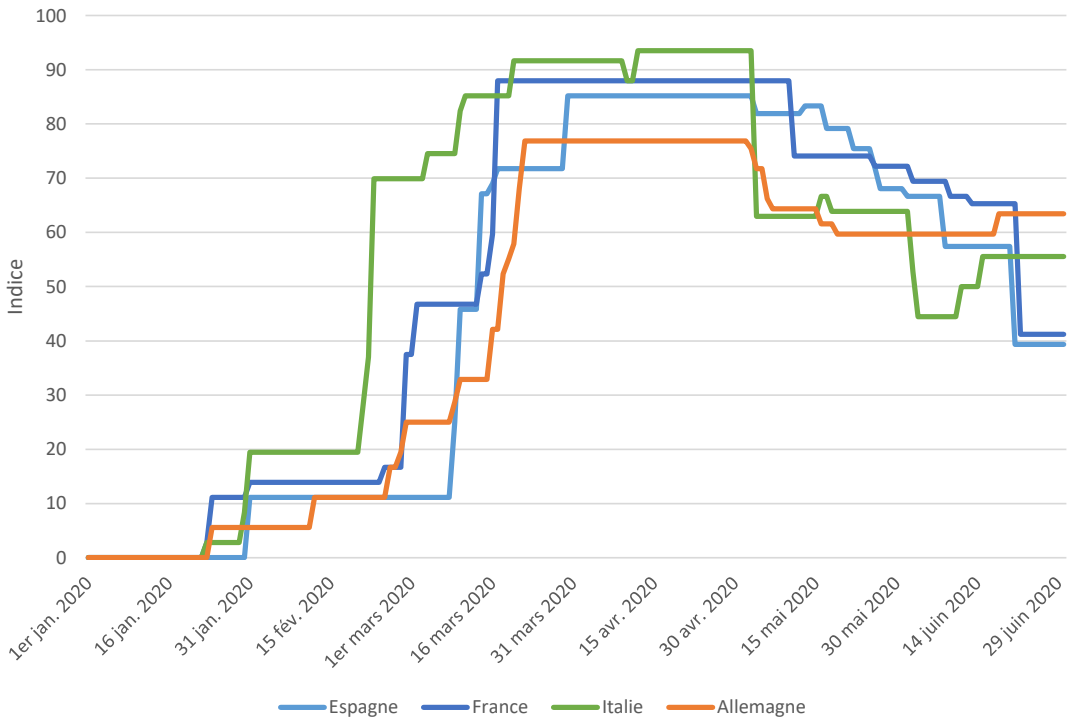
---

[2] *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, Commission, 2009.

[3] Communiqué de presse 133/2020 d'Eurostat, 8 septembre 2020.

12 À titre d'exemple, en Allemagne, le confinement en mars a été moins sévère qu'en Italie, en France ou en Espagne, où toutes les entreprises non essentielles ont été contraintes de fermer, ce qui explique en partie les baisses plus accentuées du PIB dans ces trois derniers pays (voir aussi ***figure 3***). D'après des estimations préliminaires, chaque mois de confinement strict risque d'entraîner un recul de la croissance du PIB annuel pouvant aller jusqu'à 2 points de pourcentage[4].

Figure 3 – Évolution de la rigueur des mesures de confinement au cours du premier semestre de 2020

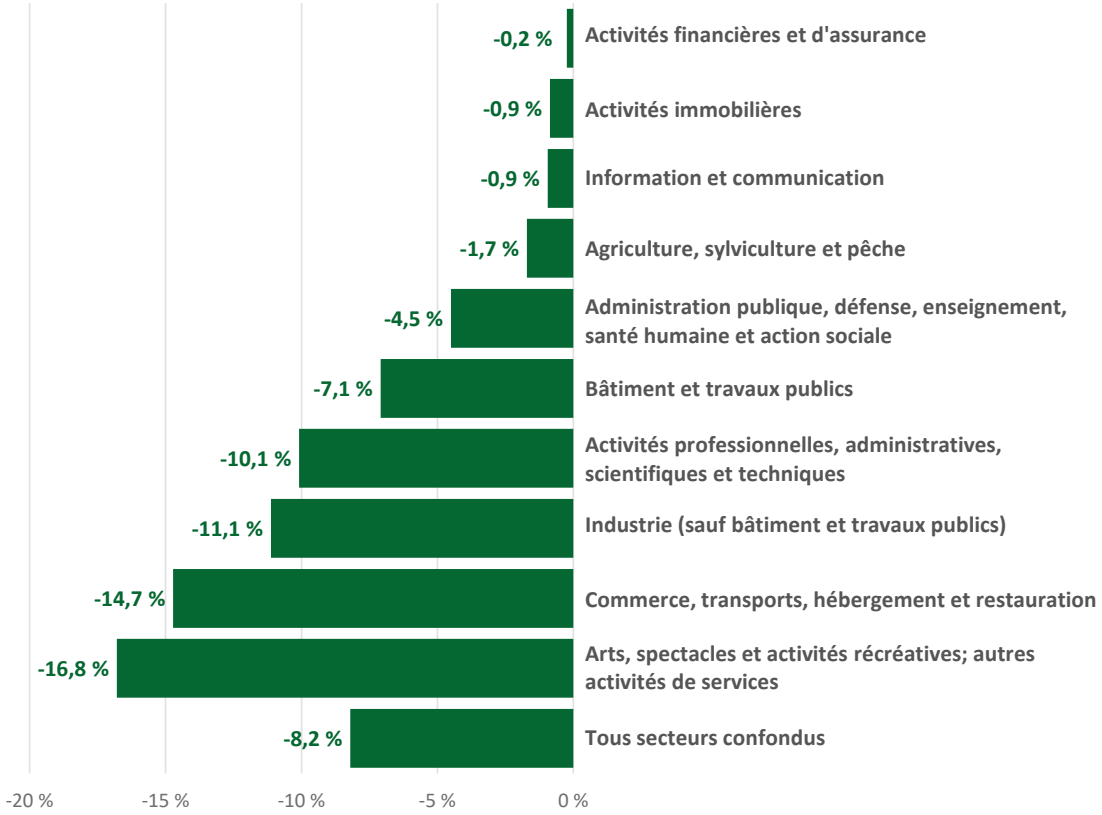


Source: Indice de rigueur élaboré par l'université d'Oxford (https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/).

13 Les données sur le premier semestre de 2020 montrent de grandes variations dans les effets de la crise sur les secteurs économiques (voir ***figure 4***). À titre d'exemple, certains secteurs des services tels que les transports, le commerce de détail, les loisirs et l'hôtellerie sont particulièrement touchés, étant donné que les mesures de confinement (confinements proprement dits, distanciation sociale ou interdictions de déplacement) en ont réduit la demande.

[4] http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluer-l-impact-initial-des-mesures-visant-a-limiter-la-propagation-du-covid-19-sur-l-activite-economique-3a861 644/

Figure 4 – Variations, en volume, de la valeur ajoutée brute dans l'UE au cours du premier semestre de 2020



Remarque: Les pourcentages expriment les variations par rapport à la même période de l'année précédente.

Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur des données d'Eurostat.

Les États membres ont adopté un large éventail de mesures budgétaires

14 Depuis février 2020, les politiques budgétaires des États membres sont centrées sur l'atténuation de l'impact à court terme des confinements et de la chute de la demande sur les revenus et sur l'emploi. Reflétant étroitement la réponse à la crise de 2008, elles consistent à faire fonctionner les stabilisateurs automatiques (comme les recettes fiscales et les régimes d'assurance chômage) et à adopter des mesures discrétionnaires de relance budgétaire, telles que des allégements fiscaux ou des réductions de taux d'imposition, ainsi qu'à prévoir des dépenses exceptionnelles, y compris en matière d'aides à l'emploi et dans le secteur de la santé. De plus, des mesures non budgétaires (par exemple des prêts octroyés par les pouvoirs publics, des garanties de prêt et des reports d'imposition), qui n'ont pas de coût budgétaire direct, ont été adoptées pour fournir des liquidités aux acteurs économiques.

15 Notre enquête (voir points ***07*** et ***08***) montre qu'à la fin du mois de juin 2020, les États membres avaient adopté près de 1 250 mesures budgétaires représentant quelque 3 500 milliards d'euros (27 % du PIB estimatif de l'EU-27 pour 2020), afin de lutter contre les effets économiques et sanitaires de la pandémie. Nous avons classé les mesures dans cinq catégories principales, en fonction de leur nature et de leur impact sur le déficit (voir ***encadré 1***). Les éléments constitutifs des données agrégées obtenues grâce à l'enquête sont repris à la ***figure 5***. Les garanties représentent 2 000 milliards d'euros, soit 59 % des fonds alloués aux mesures. Suivent, par ordre décroissant d'importance, les mesures discrétionnaires de dépenses (19 %), les instruments financiers (11 %), les mesures fiscales (6 %) et les mesures discrétionnaires en matière de recettes (5 %).

16 La riposte à la crise porte globalement sur des sommes élevées par rapport aux mesures discrétionnaires prises pendant la période 2009-2010 sur les marchés des produits et du travail, lesquelles correspondaient à environ 3 % du PIB[5]. L'ampleur de la réponse actuelle est davantage comparable à celle des mesures discrétionnaires et non budgétaires (garanties, prêts et aide en fonds propres) adoptées pour soutenir le secteur financier au cours de la période 2008-2017, lesquelles se montaient, respectivement, à quelque 4 % et 34 % du PIB de l'UE[6].

---

[5] *Public finances in EMU – 2010*, Commission, 2010, p. 19.

[6] Tableau de bord des aides d'État, Commission, 2019, p. 34.

Encadré 1

Principales catégories de mesures budgétaires concernées par notre enquête

Les **mesures discrétionnaires de dépenses** ont une incidence budgétaire directe. Parmi celles-ci figurent les aides au revenu pour les entreprises ou les ménages, les mesures d'aide à l'emploi, telles que les régimes de chômage partiel, ainsi que les dépenses exceptionnelles relatives aux coûts des soins de santé, aux investissements en capital et à la recherche, ainsi que les bonifications d'intérêts, les provisions pour pertes de crédit et d'autres mesures discrétionnaires de dépenses encore. Nous faisons état de la situation à la fin juin en ce qui concerne les montants estimatifs consacrés à ces mesures pour l'année en cours.

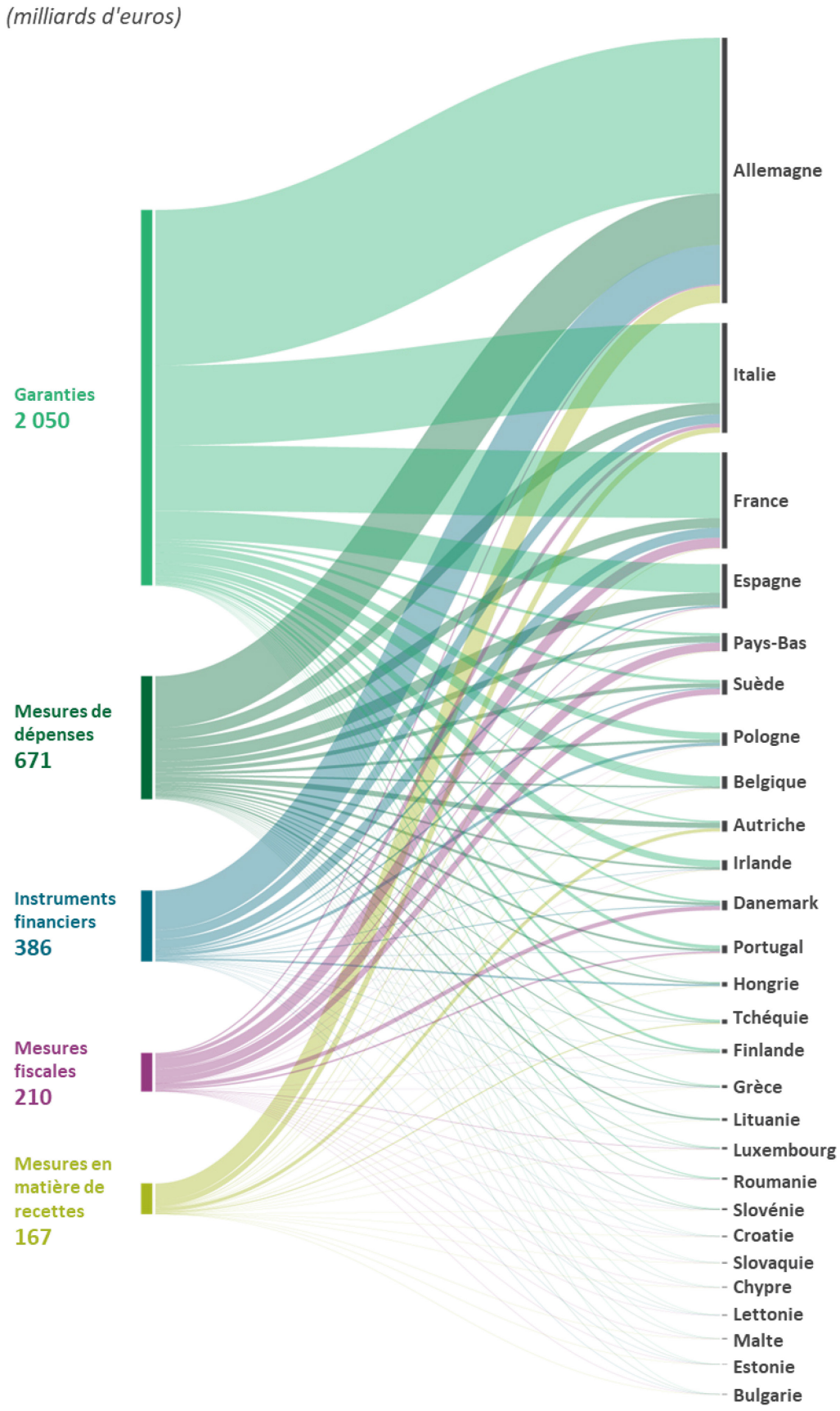
Les **mesures discrétionnaires en matière de recettes** ont aussi une incidence budgétaire directe. En font partie les allégements fiscaux, les réductions de taux d'imposition, ainsi que d'autres mesures encore en matière de recettes. Nous faisons état de la situation à la fin juin en ce qui concerne les montants estimatifs consacrés à ces mesures pour l'année en cours.

Les **instruments financiers** visent à préserver la trésorerie et la solvabilité des entreprises au moyen de prêts ou d'injections de liquidités, qui ont une incidence budgétaire indirecte s'ils/si elles ne sont pas intégralement remboursé(e)s en définitive. Nous faisons état des montants correspondant aux trains de mesures d'investissement annoncés par les pouvoirs publics jusqu'à la fin juin 2020.

Les **garanties** visent à apporter une aide de trésorerie aux entreprises moyennant la promesse faite par les pouvoirs publics de rembourser le crédit garanti consenti par un établissement financier en cas de défaut. Ces mesures ont une incidence budgétaire indirecte si les instruments financiers garantis ne sont pas intégralement remboursés. Dans notre analyse, nous faisons état des montants correspondant aux trains de mesures relatifs à des garanties annoncés par les autorités publiques jusqu'à la fin juin 2020.

Les **mesures fiscales** visent à renforcer temporairement la trésorerie des entreprises par le report du paiement des impôts ou des cotisations sociales, qui n'a aucune incidence budgétaire si le montant dû est versé plus tard dans l'année. Parmi ces mesures figurent notamment les reports d'imposition et les remboursements anticipés d'impôts. Dans notre analyse, nous faisons état de la situation à la fin juin en ce qui concerne les montants estimatifs consacrés à ces mesures pour l'année en cours.

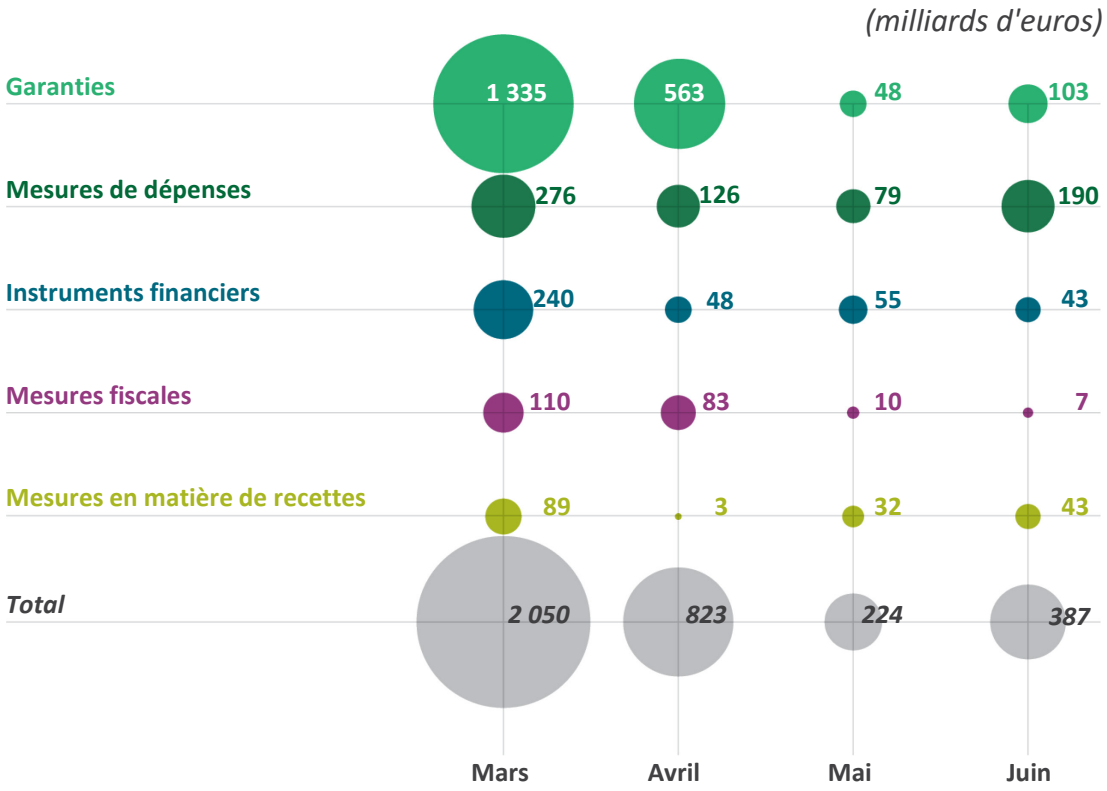
Figure 5 – Volume des mesures budgétaires, ventilé par catégories



Source: Données obtenues lors de l'enquête de la Cour des comptes européenne.

17 La majeure partie des mesures, qui portent sur environ 2 100 milliards d'euros ou quelque 60 % du montant total, ont été adoptées en mars lors de l'annonce des premiers confinements liés à la COVID-19. Un autre ensemble de mesures, qui représente 800 milliards d'euros, a été adopté en avril, puis les montants concernés ont progressivement diminué en mai et en juin (voir ***figure 6***).

Figure 6 – Répartition des mesures budgétaires dans le temps



Source: Données obtenues lors de l'enquête de la Cour des comptes européenne.

18 Les systèmes de garantie ont été adoptés en majorité avant la fin avril. La nervosité sur les marchés financiers en mars et en avril était l'une des raisons qui ont amené certains gouvernements à adopter d'importants trains de mesures concernant des garanties et des mécanismes de prêts d'urgence pour soutenir la trésorerie des entreprises et la confiance globale des investisseurs à l'époque. Les interventions monétaires et la reprise sur les marchés financiers qui s'en est suivie expliquent pourquoi des régimes supplémentaires ne se sont pas avérés nécessaires. Les autres types de mesures ont été répartis de manière plus homogène sur la période de crise. La hausse des montants consacrés aux mesures de dépenses en juin reflète le renouvellement de certaines mesures temporaires et l'adoption du plan de relance en Allemagne.

19 Jusqu'à présent, l'ampleur relative des mesures budgétaires variait considérablement d'un État membre à l'autre. Comme le montre la ***figure 7***, quatre des cinq trains de mesures budgétaires les plus importants par rapport aux PIB respectifs ont été adoptés par les quatre plus grands États membres de l'UE, essentiellement en raison des montants annoncés pour les systèmes de garantie. La riposte la plus forte a été celle de l'Allemagne, où les mesures ont représenté environ 43 % du PIB, suivie de l'Italie (37 %), de la Lituanie (29 %), de la France (23 %) et de l'Espagne (22 %). En revanche, certains pays qui ont adhéré plus tard à l'Union ont adopté des trains de mesures budgétaires de bien moindre importance: les États membres les plus modestes à cet égard ont été la Bulgarie (2 %), la Slovaquie (5 %) et la Roumanie (5 %).

Figure 7 – Volume des mesures budgétaires, ventilé par État membre et exprimé en pourcentage des PIB respectifs

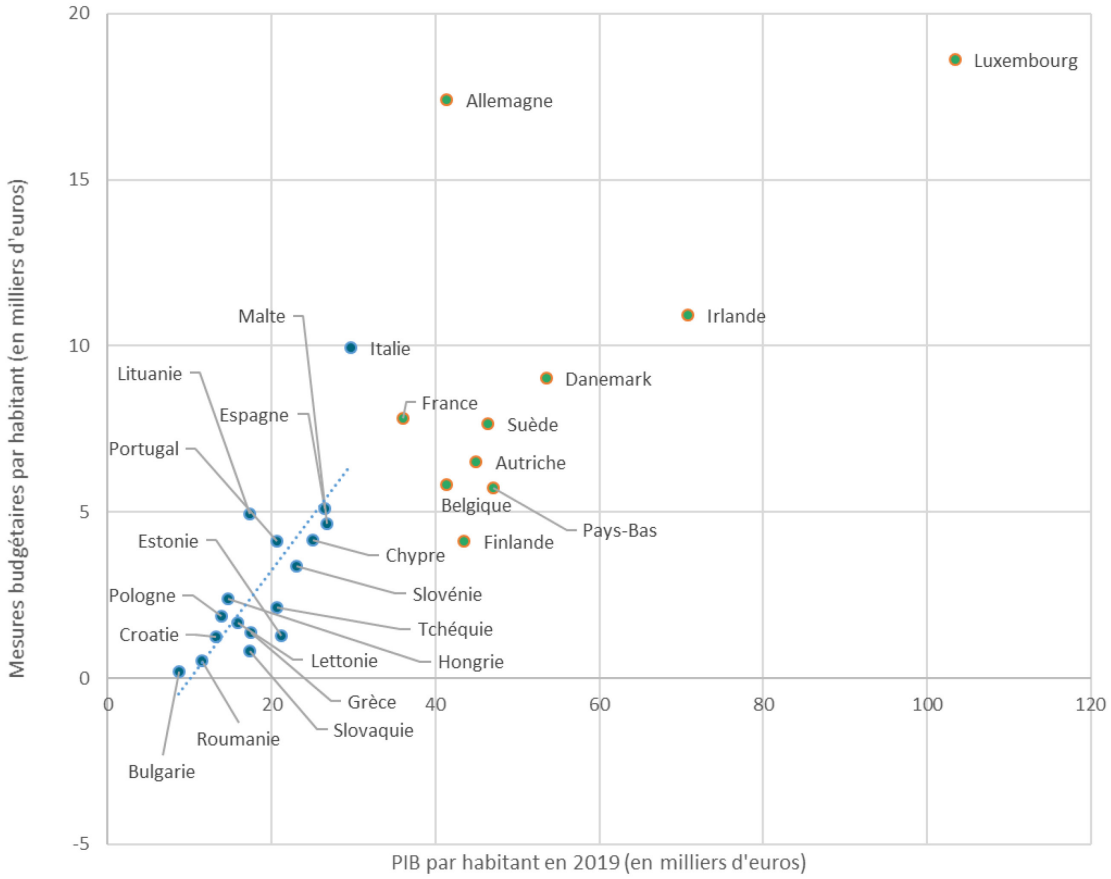
(% du PIB)

Remarque: Les montants totaux font apparaître les efforts budgétaires globaux, mais ne traduisent pas les diverses stratégies budgétaires qui comportent des mesures aux incidences financières et budgétaires variées (voir ***encadré 1***).

Source: Données obtenues lors de l'enquête de la Cour des comptes européenne.

20 Nous avons observé que les pays dont le PIB par habitant est relativement plus faible ont adopté des trains de mesures budgétaires portant sur des montants moins élevés par habitant et que leurs choix de riposte paraissaient limités, tandis que les pays dont le PIB par habitant est supérieur à la moyenne de l'UE ont apporté des réponses plus variées sur le plan budgétaire, qui ne semblaient pas dépendre de la taille du PIB (voir ***figure 8***). Le volume des trains de mesures budgétaires est d'autant plus grand que le PIB par habitant est élevé. Toutefois, cette relation linéaire, qui pourrait être révélatrice de contraintes budgétaires, n'existe pas dans les pays dont le PIB par habitant est supérieur à la moyenne de l'UE.

Figure 8 – Comparaison entre le volume du train de mesures budgétaires ventilé par habitant et le PIB par habitant

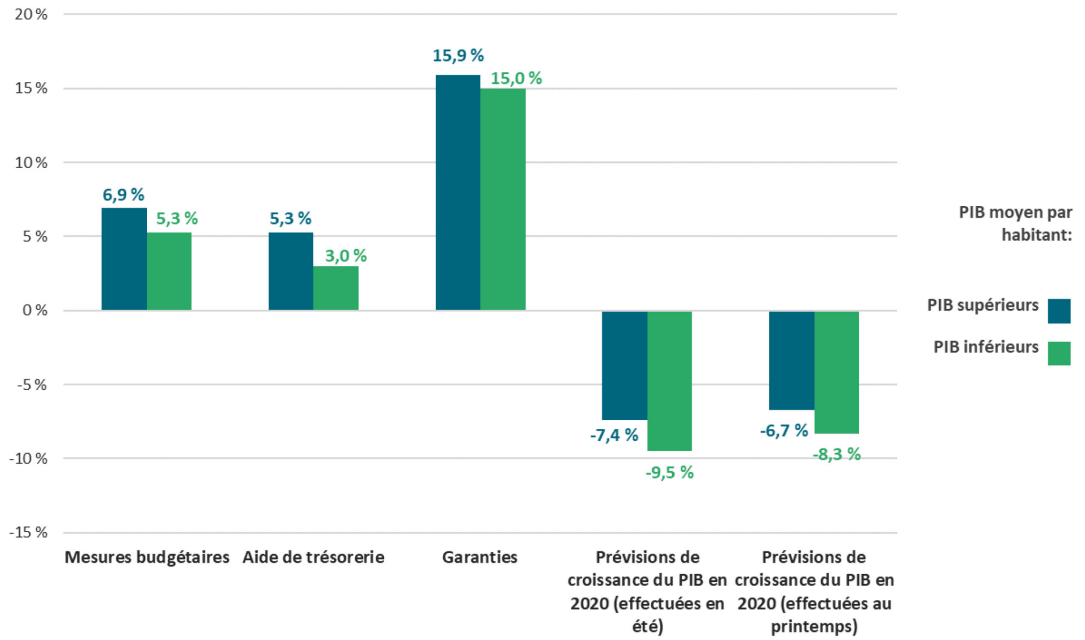


Source: Figure fondée sur l'enquête réalisée par la Cour des comptes européenne.

21 Sur la base des données recueillies au cours de notre enquête, nous avons calculé qu'à la fin de 2019, les pays dont le PIB par habitant était inférieur à la moyenne de l'UE avaient consacré aux mesures budgétaires adoptées en 2020 des montants représentant un pourcentage moins élevé du PIB que dans les autres pays (voir ***figure 9***). De plus, la Commission estime que le PIB de ces pays subit en 2020 une

chute plus accentuée que dans les autres États membres. Ainsi, l'ampleur et la teneur des mesures adoptées traduisent la richesse relative des États membres, plutôt que le degré de gravité de la crise censée les frapper.

Figure 9 – Comparaison entre les trains de mesures budgétaires agrégés et les baisses de PIB estimatives en 2020



Remarque: Les mesures budgétaires incluent des mesures en matière de recettes et de dépenses. L'aide de trésorerie désigne les mesures en fiscales et les instruments financiers.

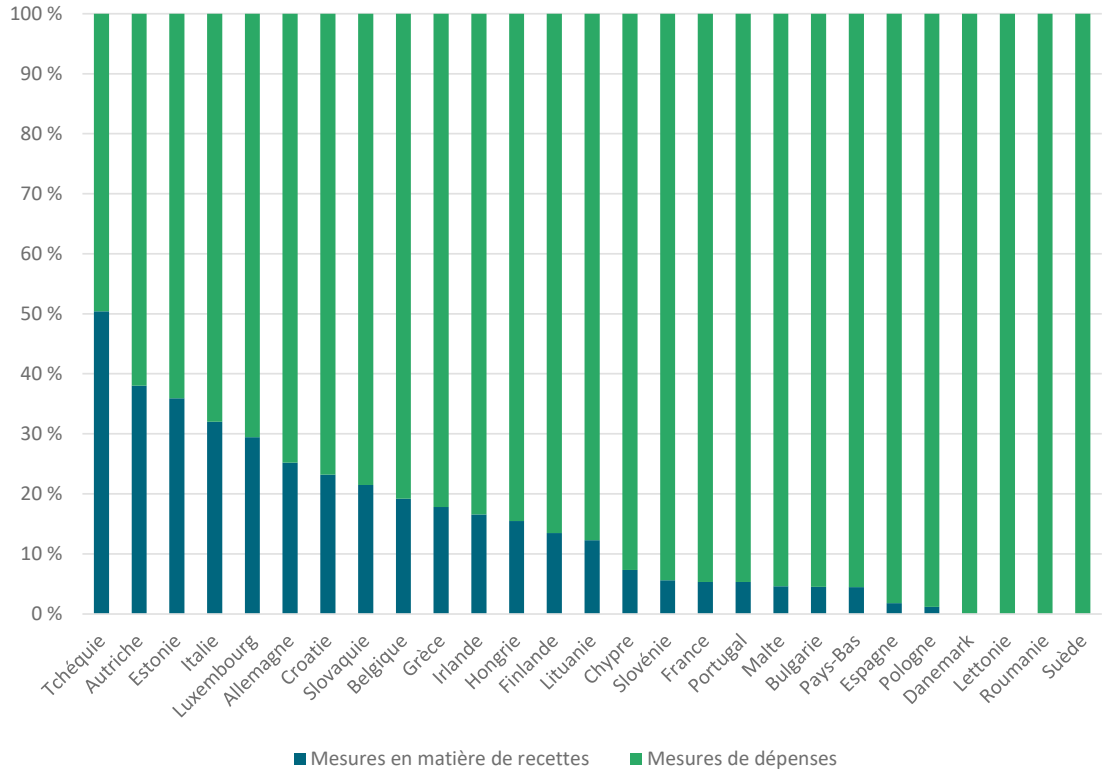
Source: Données obtenues lors de l'enquête de la Cour des comptes européenne et prévisions 2020 de la Commission concernant les PIB.

22 La nature des ripostes budgétaires varie aussi d'un État membre à l'autre (voir ***figure 7***). Les garanties représentent la majeure partie des trains de mesures budgétaires. C'est particulièrement le cas dans les pays où ces paquets sont les plus importants en volume. À titre d'exemple, 58 % des trains de mesures sont constitués de garanties en Allemagne, ce taux étant de 73 % en Italie, de 68 % en France et de 65 % en Espagne. Lors de notre enquête, nous n'avons recueilli aucune donnée sur leur mise en œuvre, mais des données provisoires accessibles au public montrent que les activations de garanties représentaient moins de 10 % du train de mesures en Allemagne, moins de 20 % en Italie, environ un tiers en France et plus de 60 % en Espagne[7].

[7] Voir aussi le lien suivant: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202 006_07~5a3b3d1f8f.en.html

23 D'autres États membres ont consacré la majeure partie des paquets budgétaires à des mesures discrétionnaires en matière de recettes et de dépenses. C'est le cas de la Lituanie (81 %), de l'Autriche (81 %), de l'Estonie (72 %) et de la Bulgarie (70 %). Les gouvernements ont eu recours à ces deux types de mesures à des degrés divers (voir ***figure 10***).

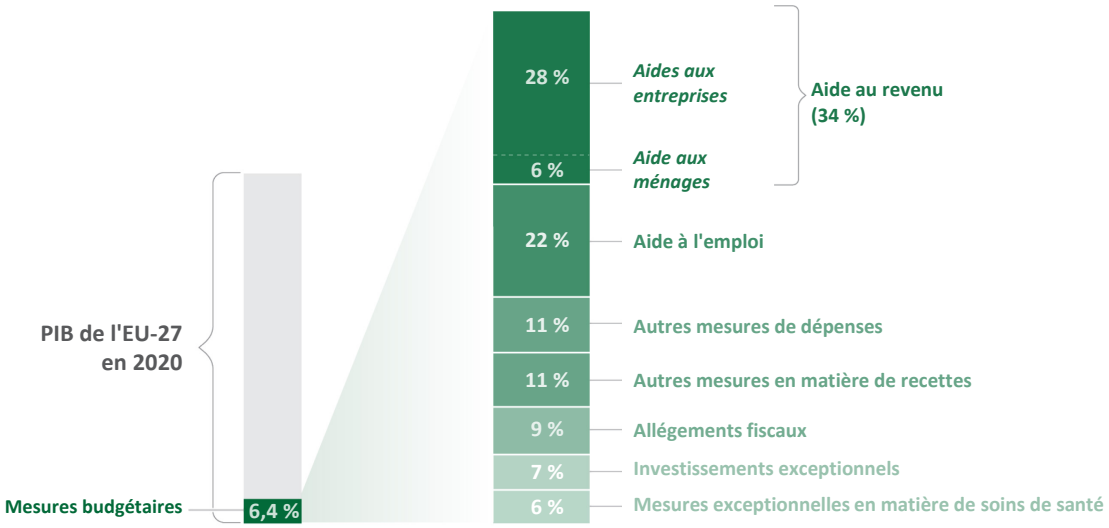
Figure 10 – Pourcentages que représentent les mesures discrétionnaires en matière de recettes et de dépenses dans l'ensemble des mesures budgétaires



Source: Données obtenues lors de l'enquête de la Cour des comptes européenne.

24 Les mesures discrétionnaires en matière de recettes et de dépenses mentionnées au cours de l'enquête représentent quelque 6,4 % du PIB de l'EU-27 en 2020 et sont essentiellement constituées de dépenses discrétionnaires (voir ***figure 11***). Parmi celles-ci figure l'affectation de 2 % du PIB à des aides au revenu en faveur des entreprises et de 1,4 % du PIB à des aides à l'emploi telles que les dispositifs de chômage partiel. Les réductions d'impôts et les allégements de cotisation sociale ont représenté la plus grande part des mesures en matière de recettes.

Figure 11 – Composition des mesures discrétionnaires agrégées de l'UE en matière de recettes et de dépenses



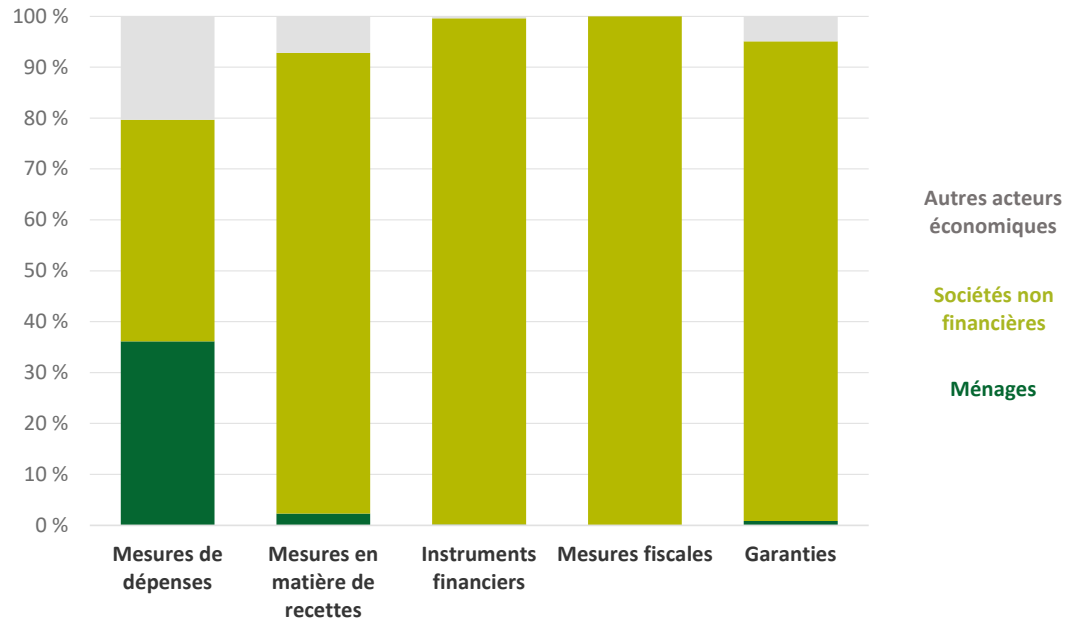
Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

Les mesures visaient essentiellement à limiter dans l'immédiat le chômage et les cas d'insolvabilité

25 D'après les **lignes directrices politiques** à l'intention des États membres publiées par la Commission le 13 mars 2020 (voir point ***43***), les mesures budgétaires devraient cibler les ménages et les entreprises pour soutenir leurs revenus et leur trésorerie ainsi que pour limiter les pertes d'emploi. L'analyse ci-après montre que les mesures budgétaires adoptées étaient généralement conformes aux orientations.

26 En ce qui concerne les acteurs économiques, les mesures budgétaires ciblaient les sociétés non financières (84 %) et les ménages (8 %). Tandis que les garanties et les instruments de liquidité (mesures fiscales et instruments financiers) ont permis de soutenir la trésorerie des entreprises, 43 % du volume des mesures discrétionnaires de dépenses étaient orientés vers les entreprises, tandis que 35 % ciblaient les ménages. En tout, 90 % des mesures en matière de recettes, en particulier les allégements fiscaux, ciblaient les entreprises (voir ***figure 12***). Les mesures discrétionnaires de dépenses concernaient un éventail plus large de domaines d'action, y compris aussi les soins de santé, les investissements publics, la recherche, l'éducation, la lutte contre la pauvreté, etc.

Figure 12 – Ventilation des mesures budgétaires par acteur économique ciblé



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

27 Les mesures recensées lors de l'enquête et destinées à soutenir directement l'emploi dans le cadre de dispositifs de chômage partiel représentent un montant total de 184 milliards d'euros, dont plus de 60 % (voir ***encadré 2***) ont été dépensés par la France (32,5 milliards d'euros), l'Espagne (29,4 milliards d'euros), les Pays-Bas (25,2 milliards d'euros) et l'Italie (23,7 milliards d'euros). Les coûts budgétaires des dispositifs de chômage partiel dépendent de plusieurs de leurs caractéristiques juridiques (éligibilité, taux de remplacement des salaires, durée, etc.), de la nature des mesures de confinement et du volume des activités adaptées au travail à distance dans chaque pays.

Encadré 2

Dispositifs de chômage partiel

Les dispositifs de chômage partiel sont des programmes publics qui permettent aux entreprises connaissant des difficultés économiques de réduire temporairement la durée du travail et de verser à leurs salariés, pour les heures chômées, une allocation prise en charge par l'État. Le dispositif peut s'accompagner d'une diminution partielle du temps de travail ou d'une suspension totale du contrat de travail pendant une durée limitée. L'objectif est de préserver l'emploi tout au long de la crise et de permettre aux entreprises de conserver les compétences, l'expertise et la main-d'œuvre.

Pendant la crise financière mondiale, la Commission a montré que la majorité des États membres avaient eu recours à ces dispositifs et avaient connu une moins grande fluctuation des taux d'emploi, ce qui a permis de réduire les coûts sociaux de la crise[8].

Le 13 mars 2020, la Commission a recommandé que les dispositifs servent à atténuer les effets néfastes des confinements sur l'emploi. En avril 2020, à savoir au moment où les confinements liés à la pandémie étaient le plus rigoureux, plus de 42 millions de travailleurs ont bénéficié de dispositifs de chômage partiel dans l'EU-27, soit environ un quart de l'ensemble de la main-d'œuvre[9]. La Commission estime que les coûts budgétaires immédiats des dispositifs équivalent à la moitié du coût des indemnités de chômage qui seraient versées en l'absence de cette aide à l'emploi[10].

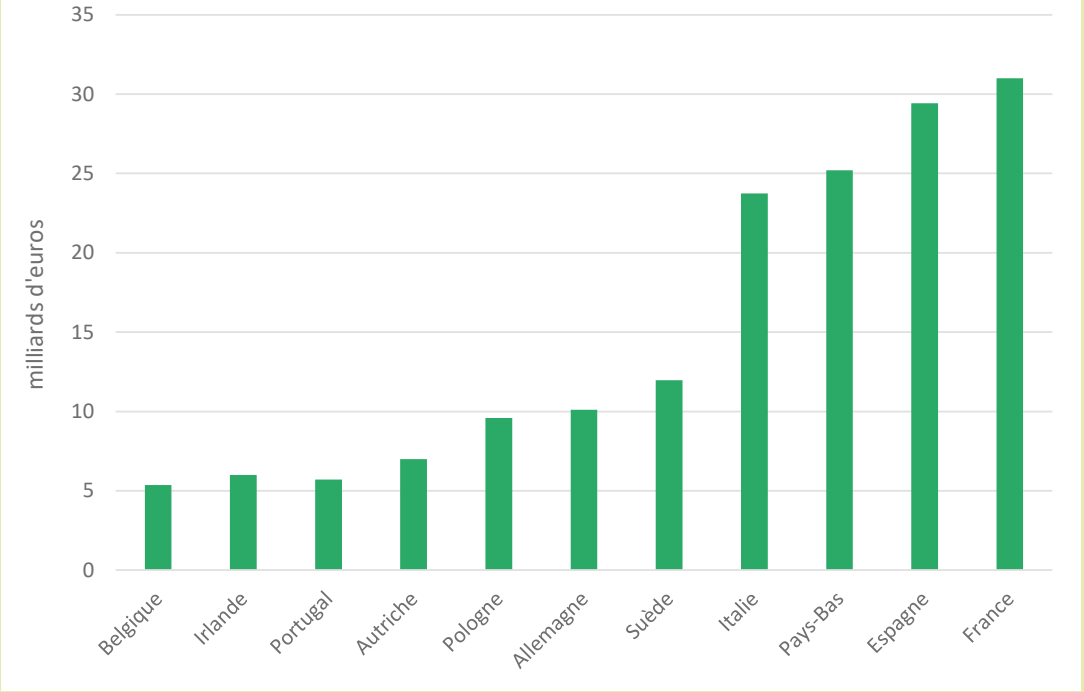
Notre enquête fait apparaître que, dans 11 États membres, les mesures budgétaires destinées au financement des dispositifs de chômage partiel pourraient coûter plus de 5 milliards d'euros en 2020, comme le montre le diagramme ci-après.

---

[8] *Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, *Occasional Paper*, Commission, 2010.

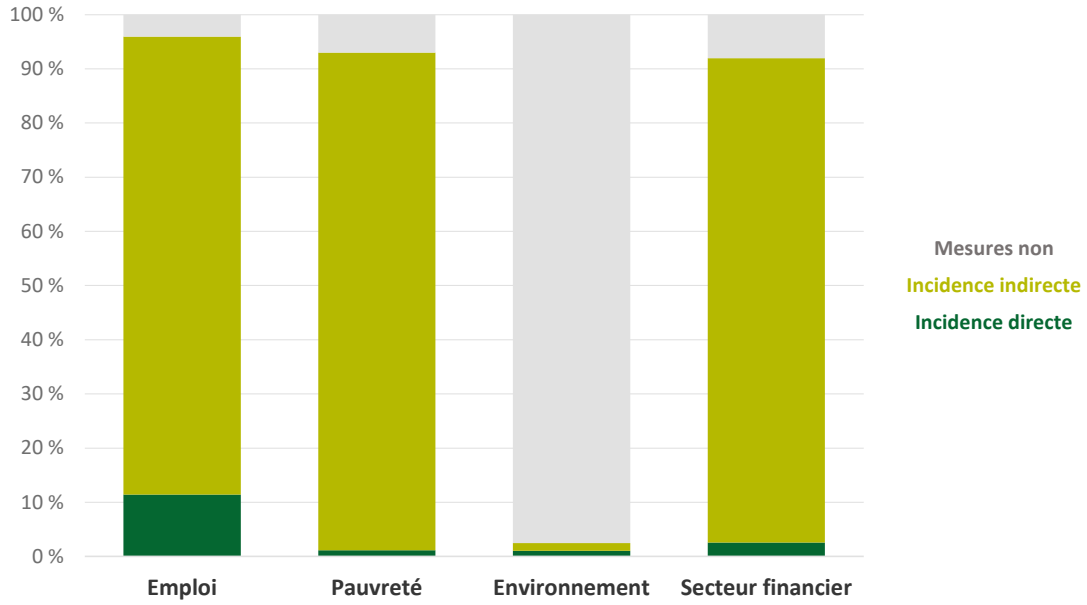
[9] *Policy Brief no 7/2020*, Institut syndical européen, 2020.

[10] Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe, Commission, 2020, p. 114.



28 Nous avons classé les mesures nationales recensées dans notre base de données en fonction de leur incidence sur l'emploi, sur la pauvreté, sur le secteur financier et sur l'environnement. Ces catégories ont été établies sur la base d'une analyse quantitative fondée sur des éléments communiqués par les États membres, tels que l'intitulé, la description et le classement des mesures. Nous avons considéré que les mesures avaient une incidence «directe» si leur objectif était d'avoir une incidence, respectivement, sur l'emploi, sur la pauvreté, sur le secteur financier ou sur l'environnement. Nous avons estimé que les mesures avaient une incidence «indirecte» si elles étaient susceptibles d'avoir une quelconque incidence, bien que ce ne soit pas leur objectif premier. Enfin, nous avons jugé les mesures «non pertinentes» si elles avaient peu de chance d'avoir la moindre incidence. À titre d'exemple, les mesures de dépenses qui financent les dispositifs de chômage partiel ont directement une incidence bénéfique sur l'emploi. La ***figure 13*** présente de façon synthétique notre évaluation de l'incidence des mesures.

Figure 13 – Importance relative des mesures budgétaires par type d'incidence escomptée



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

29 La plupart des mesures ciblaient l'emploi, comme cela est indiqué ci-après.

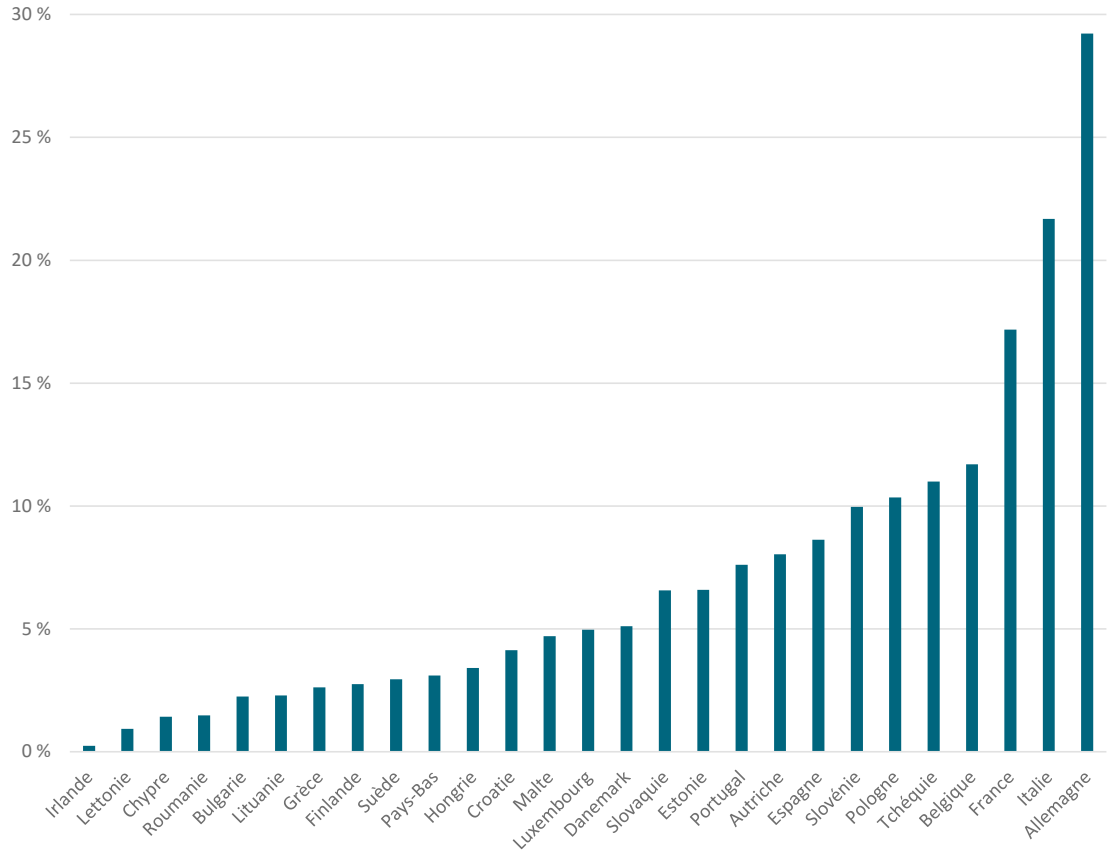
- Sur les montants alloués à ces mesures, 95 % ont un effet direct ou indirect sur l'emploi, dont 12 % ont un effet direct. Seul 1 % des mesures visait directement la pauvreté. Toutefois, la plupart des mesures qui favorisent la préservation de l'emploi contribuent indirectement à limiter l'incidence de la crise sur la pauvreté. Selon notre évaluation, les mesures budgétaires ayant une incidence à la fois directe (1 %) et indirecte sur la pauvreté s'élèvent à près de 3 200 milliards d'euros (92 % du montant total).

- Étant donné que, jusqu'à présent, la crise de la COVID-19 ne frappe pas directement le secteur financier, seule une part marginale des mesures ciblaient directement les sociétés financières. Toutefois, les acteurs du secteur financier sont indirectement touchés par 89 % de l'ensemble des mesures, en raison de leur rôle d'intermédiaires dans la distribution des garanties et autres instruments. En outre, le secteur financier bénéficie aussi indirectement des mesures budgétaires nationales qui contribuent à éviter l'insolvabilité des entreprises et des ménages.

- Presque aucune mesure n'a d'incidence sur les questions environnementales. Les mesures budgétaires adoptées qui ont une incidence directe ou indirecte sur l'environnement représentent à peine 2 % de l'ensemble des montants dégagés pour faire face à la crise de la COVID-19. Ce pourcentage ne tient pas compte de l'incidence bénéfique des confinements sur l'environnement (par exemple la baisse des niveaux de pollution), que nous n'avons pas pu quantifier.

30 Les aides d'État constituent le principal canal par lequel les États membres ont acheminé l'aide aux entreprises nationales pendant la crise. La majorité (67 %) des mesures budgétaires ont été approuvées par la Commission en tant qu'aides d'État. Fin juin, la Commission avait approuvé des aides d'État représentant 2 200 milliards d'euros (15,7 % du PIB de l'EU-27 en 2019), essentiellement sous la forme de garanties ou de mesures de soutien de trésorerie. Étant donné que la majorité des décisions approuvées par la Commission concernaient des régimes «cadres» applicables à tous les secteurs de l'économie, nous n'en connaissons pas l'orientation sectorielle. L'ampleur des aides d'État liées à la crise a varié considérablement d'un État membre à l'autre (voir ***figure 14***). En termes absolus, l'Allemagne a été à l'origine de près de la moitié des décisions en matière d'aides d'État octroyées dans l'UE (1 000 milliards d'euros), ce qui correspondait à 29 % du PIB de ce pays.

Figure 14 – Aides d'État approuvées (montant total, exprimé en pourcentage des différents PIB)



Source: Données de la Commission concernant la situation fin juin 2020.

Les mesures ont permis de sauvegarder des emplois, mais ont creusé les déficits

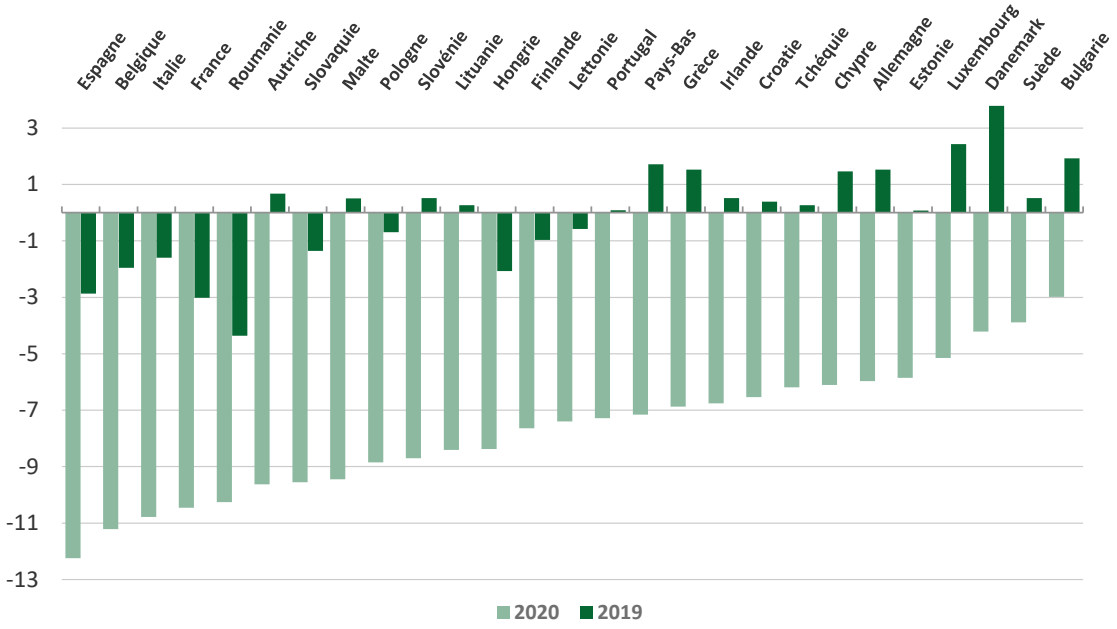
31 Alors que la pandémie progresse et que ses incidences socioéconomiques vont probablement évoluer également, nous avons examiné les premières conséquences des mesures budgétaires adoptées avant l'établissement du présent document.

32 Les réponses budgétaires apportées au départ à la crise économique auront vraisemblablement de graves répercussions sur les **déficits** publics. Cela résulte de la chute des recettes fiscales due à l'effondrement de l'activité économique et aux mesures discrétionnaires, telles que les allégements fiscaux ou les réductions de taux d'imposition, mais aussi des dépenses exceptionnelles supportées, notamment pour les aides à l'emploi et le secteur de la santé. De plus, les économies budgétaires réalisées pour financer les mesures représentent moins de 0,1 % du PIB de l'UE, d'après notre enquête. Les pertes de valeur sur les garanties et les mesures de soutien

de trésorerie non négligeables en faveur des entreprises peuvent aussi générer des coûts budgétaires à l'avenir.

33 En novembre 2020, les prévisions donnaient un déficit budgétaire agrégé pour l'UE supérieur à 8 % du PIB en 2020 et certains pays subissant une forte contraction du PIB (Espagne, Belgique, Italie et France) risquaient de connaître des déficits supérieurs à 10 %. En 2020, 26 États membres ne respecteront probablement pas la limite de 3 % du PIB fixée par l'UE pour le déficit budgétaire (voir ***figure 15***). Les déficits risquent d'entraîner une hausse des dettes publiques d'environ 20 % du PIB pendant la période 2020-2021, mais les estimations varient considérablement d'un pays à l'autre[11]. Les incertitudes actuelles sur le plan économique exercent une pression à la hausse sur les prévisions de déficit et de dette. En novembre, la Commission a revu à la baisse les prévisions de croissance du PIB pour 2021, passant de 6,1 % à 4,1 %.

Figure 15 – Équilibres budgétaires (en pourcentage du PIB)



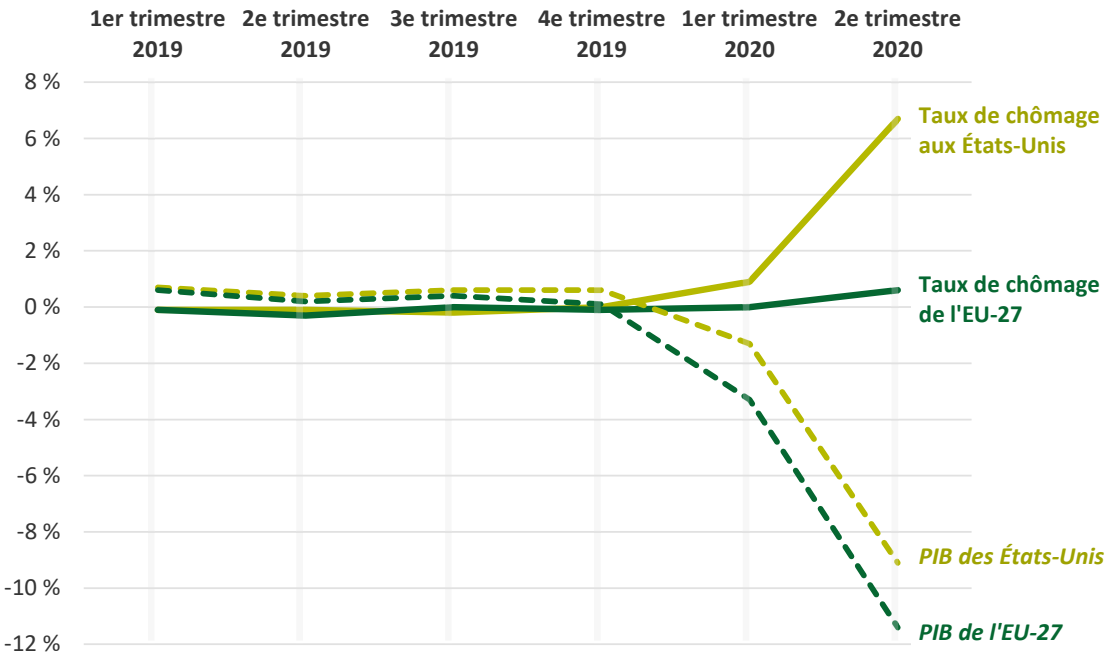
Source: Prévisions de l'automne 2020 de la Commission.

34 Jusqu'à présent, les dispositifs de chômage partiel et les régimes d'aides d'État mis en place par les gouvernements ont permis de répondre aux besoins de liquidités des entreprises et, par suite, de limiter les licenciements massifs. En effet, les taux **de chômage** ont récemment peu augmenté au regard de la chute de la production. Dans l'UE, le chômage a beaucoup moins augmenté qu'aux États-Unis (voir ***figure 16***), où les

[11] Prévisions de l'automne 2020 de la Commission.

pouvoirs publics n'ont pas encouragé la mise en place de programmes généralisés de préservation de l'emploi, préférant plutôt prolonger le versement d'indemnités de chômage.

Figure 16 – Comparaison des variations du taux de chômage et du volume du PIB par rapport aux trimestres précédents dans l'UE et aux États-Unis



Remarque: Les variations du taux de chômage sont nominales, celles du volume du PIB sont exprimées en taux de croissance.

Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur des données de l'OCDE.

35 Les mesures budgétaires ont joué un rôle essentiel dans la stabilisation des revenus disponibles. Les enquêtes réalisées par la Commission auprès des consommateurs montrent une accumulation considérable d'**épargne**[12] forcée, ce qui est une conséquence directe des mesures de confinement, des mesures budgétaires et de la grande incertitude. Lorsque les mesures de confinement ont réduit les ventes de produits et de services par les entreprises, les mesures budgétaires ont maintenu une relative stabilité du pouvoir d'achat des salariés. De ce fait, le taux d'épargne des ménages a atteint le niveau record de 16,9 % dans la zone euro au premier trimestre de 2020. Cette épargne est susceptible de contribuer à une reprise rapide de la consommation si l'incertitude quant aux perspectives économiques se dissipe.

[12] Communiqué de presse d'Eurostat, 3 juillet 2020.

36 Les **investissements** publics ne constituaient pas une priorité pour la gestion de la crise. Dans le cadre de notre enquête, nous avons demandé aux États membres de nous faire part de toute décision d'investissement prise en réponse à la crise de la COVID-19. Les données qui ressortent de l'enquête montrent que les montants liés à ces décisions ont représenté moins de 0,5 % du PIB de l'UE, chiffre qui tombe à 0,1 % du PIB de l'UE si l'on retire les investissements publics annoncés dans le plan de relance allemand (de juin 2020). Les investissements publics pourraient contribuer au rebond des économies après la pandémie. Le 23 avril 2020, le Conseil européen a salué la feuille de route commune pour la relance, qui recommandait des investissements sans précédent qui aideront à relancer et à transformer les économies européennes[13].

[13] https://www.consilium.europa.eu/media/43 410/20 200 421-a-roadmap-for-recovery_fr.pdf

La mise en œuvre de la riposte économique forte de l'UE est en cours

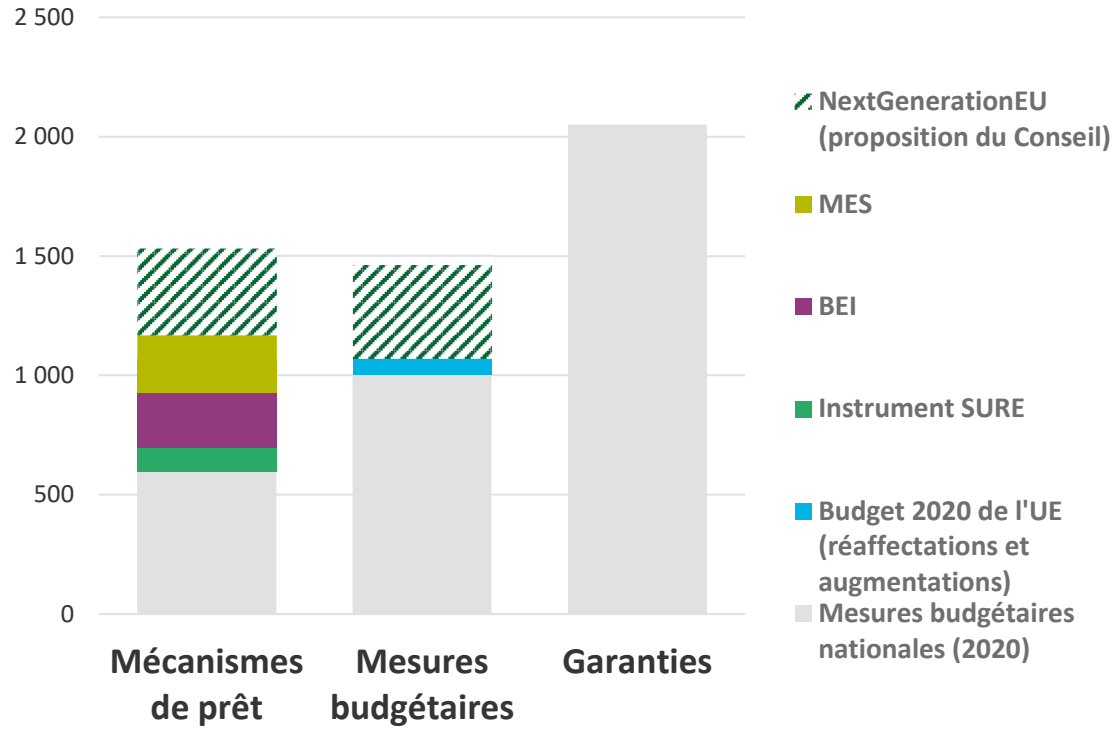
37 L'UE a élaboré sa réponse initiale à la crise économique (en mars 2020) dans un contexte caractérisé par une situation épidémiologique qui évoluait rapidement et par les premiers confinements généraux imposés dans les États membres (voir la brève chronologie présentée à l'***annexe II***). Des mesures et des décisions ont immédiatement été prises dans le cadre des règles existantes, telles que les mesures budgétaires de l'UE, les interventions monétaires de la BCE, les décisions en matière de prêts de la BEI (Banque européenne d'investissement), le MES (mécanisme européen de stabilité), ainsi que les actions de coordination de la Commission.

38 À mesure que la pandémie progressait, la riposte économique de l'UE a gagné en ampleur, afin de répondre aux besoins en matière de relance; dernièrement, elle s'est traduite par un accord au sein du Conseil européen concernant la création d'un nouvel instrument temporaire d'appui budgétaire de l'UE, appelé NextGenerationEU (NGEU), pour favoriser la reprise économique et la résilience.

39 Les mesures financières au niveau de l'UE et au titre du MES (adoptées ou en cours d'adoption, à l'exclusion des interventions monétaires de la BCE) représentent globalement plus de 1 363 milliards d'euros[14], répartis entre des subventions (430 milliards d'euros) et des prêts (933 milliards d'euros). L'aide financée sur le budget de l'UE provient essentiellement de la composante «subventions» de l'instrument NextGenerationEU proposé, qui représente environ 40 % des mesures budgétaires nationales prévues en 2020 (voir ***figure 17***). Les montants dégagés par l'UE sont des plafonds et il se pourrait qu'ils ne soient pas intégralement utilisés.

[14] Y compris NextGenerationEU (montants convenus par le Conseil européen).

Figure 17 – Comparaison entre la riposte financière estimative de l'UE à la crise et celle des États membres (en milliards d'euros)



Remarque: Les données sur l'instrument NextGenerationEU proposé reposent sur les conclusions du Conseil européen. Pour estimer le montant des interventions budgétaires nationales, notre méthode a consisté à calculer la différence entre les soldes budgétaires de 2020 et de 2019 estimés par la Commission dans ses prévisions de l'automne 2020. Les données sur d'autres mesures nationales sont fondées sur notre enquête. Les ressources dont dispose NextGenerationEU doivent être allouées sur plusieurs années, par comparaison aux déficits des finances publiques des États membres qui portent sur un seul exercice.

Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur des données relatives à la situation en août 2020.

Pendant la crise, les compétences de l'UE dans les domaines non liés à la coordination économique et monétaire étaient limitées

40 **Les interventions précoces de la BCE**, notamment les achats massifs d'actifs (dans le cadre du programme d'achats d'urgence face à la pandémie doté initialement de 750 milliards d'euros, auxquels ont été ensuite ajoutés 600 milliards d'euros) visaient à stabiliser les conditions sur les marchés financiers. Les interventions de la BCE avaient aussi pour objectif d'assouplir les conditions de financement des banques au moyen de nouvelles opérations de refinancement à plus long terme (ORLT), ainsi que de réduire les exigences en matière de garanties. Certaines banques centrales en dehors de la zone euro (Danemark, Croatie, Hongrie et

Roumanie) ont bénéficié des apports de liquidités en euros par la BCE pour leurs systèmes bancaires respectifs.

41 L'UE a été confrontée à plusieurs contraintes et aux limitations de ses compétences dans certains domaines où elle aurait pu contribuer à la réaction à la pandémie. Ces contraintes résultaient en partie du fait qu'elle n'était pas habilitée à agir dans certains domaines et en partie de l'absence de consensus et de préparation avant le début de la crise concernant la mise en place de certains mécanismes/instruments. Les principales contraintes étaient celles présentées ci-après.

- **Compétences en matière de politique des soins de santé –** Dans le domaine de la santé publique, l'action de l'UE se limite à soutenir et à compléter la politique des États membres, qui sont responsables au premier chef en la matière. Le budget consacré par l'UE aux investissements dans le secteur de la santé («troisième programme de santé») s'est élevé à 0,5 milliard d'euros, soit 0,05 % du montant total du CFP actuel (2014-2020). La Cour des comptes européenne publiera prochainement un document d'analyse distinct sur la contribution initiale de l'UE aux mesures de santé publique prises pour faire face à la pandémie de COVID-19.

- **Compétences en matière de mesures de confinement –** Les confinements et les mesures similaires ont été décidés en toute indépendance par les États membres eux-mêmes, qui disposent de compétences exclusives dans le domaine de la sécurité publique. La Commission a joué un rôle secondaire en assurant volontairement une certaine coordination et en élaborant des lignes directrices non contraignantes pour limiter les conséquences néfastes pour l'intégrité du marché intérieur et la libre circulation des biens et des personnes. Cependant, la Commission peut vérifier si les mesures sont justifiées, c'est-à-dire appropriées, nécessaires et proportionnées aux objectifs de sécurité publique[15].

- **Niveau de préparation aux crises économiques –** Le Conseil et la Commission disposent de compétences pour coordonner les politiques économiques des États membres dans le cadre du Semestre européen (avec des règles spécifiques en matière de surveillance budgétaire) et pour vérifier la conformité des régimes d'aide d'État aux règles de l'UE. Le Conseil et la Commission gèrent aussi l'assistance financière octroyée aux États membres confrontés à de graves

[15] Voir le document intitulé «Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19», COM(2020) 112 final.

perturbations économiques ou financières (MESF et mécanisme de soutien à la balance des paiements).

- **Règles budgétaires de l'UE –** Le budget de l'UE n'est pas conçu pour atténuer les chocs économiques de vaste ampleur à court terme, étant donné qu'il est limité par les plafonds de dépenses du cadre financier pluriannuel et par différentes règles en matière de dépenses des programmes budgétaires. En particulier, toute réaffectation de programmes d'investissement à cet effet prend du temps, en fonction de la nature des investissements et des cycles de programmation. De plus, les marges budgétaires pour imprévus et les réserves intégrées dans les budgets actuels ne sont pas grandes: la Cour des comptes européenne a déjà suggéré de conserver davantage de crédits en réserve[16]. Vers la fin du CFP 2014-2020, les marges disponibles sont notamment plus réduites.

Une coordination économique souple a été rapidement déployée

42 Après l'apparition de la pandémie et à défaut de perspective de retour rapide à une situation économique normale, l'UE se devait évidemment de réagir avec souplesse afin de permettre aux États membres d'élaborer des réponses appropriées pour faire face aux situations particulières sur les plans sanitaire et économique. Il s'agissait ainsi d'autoriser:

- une application plus souple des principales règles économiques de l'UE ou des processus de coordination;
- l'adoption de lignes directrices ponctuelles afin de limiter l'impact des mesures nationales d'urgence sur le fonctionnement du marché unique.

43 Les décisions ci-après ont donc été prises pour traiter plusieurs aspects essentiels de la politique économique.

- À la suite des conclusions du Conseil européen du 10 mars 2020, la Commission a adopté à l'intention des États membres, le 13 mars 2020, des **lignes directrices politiques** exceptionnelles[17] qui ne relèvent pas des processus traditionnels de

[16] https://www.eca.europa.eu/other%20publications/briefing_paper_mff/briefing_paper_mff_en.pdf

[17] Document intitulé «Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19», COM(2020) 112 final.

coordination économique du Semestre européen. Elles encourageaient les mesures de relance budgétaire immédiates pour amortir les effets de la crise économique émergente, telles que les dispositifs de chômage partiel pour limiter les pertes d'emploi et pour soutenir le revenu des ménages, les injections de liquidités, ainsi que les crédits/garanties à l'exportation pour aider les entreprises au moyen de fonds roulement.

- Le 19 mars 2020, la Commission **a** aussi **adopté un encadrement temporaire spécifique des mesures d'aide d'État**, qui autorisait les États membres à accorder une aide publique à des entreprises/secteurs nationaux touchés par la crise[18]. Des règles spécifiques sur les garanties, les prêts et les autres instruments de l'État nécessaires en cas de crise sont venues s'ajouter aux autres possibilités déjà à la disposition des États membres dans le cadre des règles en matière d'aides d'État. Jusqu'à la fin octobre 2020, la Commission avait modifié l'encadrement initial à quatre reprises afin d'en étendre la période d'applicabilité (de fin 2020 à juin 2021, sauf pour l'aide en fonds propres, qui est prolongée jusqu'à la fin septembre 2021) et d'assurer une couverture appropriée des activités de recherche et de l'aide en fonds propres.

- Le 20 mars 2020, la Commission a proposé pour la première fois l'activation de **la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance**[19], qui autorise tous les États membres à s'écarter temporairement des obligations budgétaires normalement applicables et à lancer des mesures de relance budgétaire de grande ampleur[20]. Un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme est autorisé, à condition qu'il ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

---

[18] «Communication de la Commission – Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19» (JO C 91 I du 20.3.2020, p. 1).

[19] L'activation de la «clause dérogatoire générale», instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique.

[20] Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final.

- Le 20 mai 2020, la Commission **a proposé des recommandations par pays** (RPP) dans le cadre du Semestre européen, qui réitéraient les objectifs stratégiques communs que sont l'atténuation des conséquences graves à court terme de la crise et la relance de la croissance à moyen terme. Pour la première fois, les RPP ne comportaient aucune recommandation de nature budgétaire concernant la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation des objectifs à moyen terme. Elles étaient plutôt centrées sur le soutien immédiat lié à la crise et sur la reprise à moyen terme grâce aux transitions écologique et numérique.

44 Au cours de la période, la Commission a adopté des lignes directrices en vue de coordonner certaines **mesures de sécurité sanitaire** dans les domaines où le fonctionnement normal du marché intérieur était compromis. À titre d'exemple, la Commission a émis des lignes directrices afin de limiter les conséquences de la gestion des frontières sur la libre circulation des biens et des services (le 23 mars 2020) ainsi que sur le marché du travail (le 30 mars 2020). Dès lors que les politiques de santé sont des prérogatives nationales, la Commission n'a arrêté aucune règle contraignante. En septembre 2020, la Commission a proposé une recommandation du Conseil destinée à établir un cadre général pour la coordination et la communication des mesures restreignant la libre circulation[21].

L'UE a mobilisé les fonds disponibles et créé de nouveaux filets de sécurité pour les entreprises, les pouvoirs publics et les salariés

45 L'aide financière apportée par l'UE est rapidement passée **de la réaffectation sans délai de fonds accompagnée de la mobilisation des instruments de flexibilité** dans le cadre du budget actuel de l'UE à l'adoption **de filets de sécurité financiers** pour les entreprises, les États membres et les salariés, afin de faire face aux répercussions économiques immédiates de la crise.

46 Les premières mesures proposées par la Commission après le déclenchement de la crise ont consisté à prolonger des actions existantes. Ces dernières relevaient du CFP et étaient essentiellement financées au moyen de réaffectations budgétaires (voir aussi ***annexe III***). À la fin août, les augmentations du budget 2020 de l'UE représentaient 2,3 % des crédits d'engagement initiaux, dépassant toutes les marges

[21] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1555

fixées dans le cadre des plafonds de dépenses du CFP actuel. Les principales actions ci-après ont été financées pour compléter les dépenses nationales pendant la crise.

- Le 13 mars 2020, la Commission a décidé de réorienter les Fonds ESI relevant de la politique de cohésion pour 2020 vers l'**initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII)**, afin de répondre aux besoins les plus urgents en matière de dépenses de santé, d'aides aux PME et de dispositifs de chômage partiel. Huit milliards d'euros de **préfinancements ne seraient pas remboursés à la Commission** et serviraient à injecter des liquidités dans les États membres pour des projets liés à la crise. Les États membres peuvent obtenir les ressources en modifiant leurs programmes opérationnels existants au travers d'une procédure simplifiée et accélérée, tout en bénéficiant dans certains cas d'une certaine souplesse pour réaffecter directement les financements.

- Le 13 mars 2020 également, la Commission a décidé de débloquer un montant de un milliard d'euros provenant du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) pour qu'il serve de garantie du Fonds européen d'investissement (FEI) en vue de soutenir les petites entreprises touchées sur le plan économique par la pandémie de coronavirus. Cette garantie est censée inciter les banques de l'UE à accorder jusqu'à 8 milliards d'euros de prêts de fonds de roulement à environ 100 000 PME.

- Le 30 mars 2020, l'UE a modifié le champ d'application du **Fonds de solidarité de l'Union européenne** (FSUE) pour y faire entrer d'importantes mesures d'urgence en matière de santé publique. À ce moment-là, un montant maximal de 0,8 milliard d'euros était disponible pour cet instrument en 2020. En raison des décaissements effectués par la suite pour d'autres urgences, le montant disponible en 2020 a été ramené à 0,18 milliard d'euros.

- Le 2 avril 2020, l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus a été complétée par des mesures autorisant temporairement une utilisation plus souple de 54 milliards d'euros de **Fonds ESI non engagés** (Fonds structurels et d'investissement européens) pour des projets liés à la COVID-19 (il s'agit de l'«**initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus**»). Ces mesures prévoient notamment une souplesse accrue pour les transferts entre les fonds, les objectifs thématiques et les programmes opérationnels, ainsi qu'un taux de cofinancement de l'UE de 100 % pour les dépenses, avec une incidence sur les paiements estimée à 14,6 milliards d'euros.

- Le 14 avril 2020, l'UE a modifié le règlement portant activation de l'**instrument d'aide d'urgence** doté d'un budget de 2,7 milliards d'euros en 2020 pour financer la réponse à la crise sanitaire, par exemple au moyen de contrats d'achat anticipé conclus avec des concepteurs de vaccins contre le coronavirus.

47 Le 16 mars 2020, le groupe BEI a pour sa part annoncé les mesures exceptionnelles de financement ci-après.

- **Des financements en faveur des entreprises**, pour un montant de 28 milliards d'euros prélevé sur des programmes existants:

  — **des garanties pour les PME –** Sur la base du milliard d'euros débloqué au titre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), le FEI fournirait des garanties à hauteur de 2,2 milliards d'euros avec comme objectif de mobiliser jusqu'à 8 milliards d'euros de financement pour au moins 100 000 PME, dans le cadre des programmes COSME (le programme de l'UE pour la compétitivité des PME) et InnovFin[22];

  — **des lignes de liquidité spéciales pour les banques –** Elles visent à dégager jusqu'à 10 milliards d'euros de soutien aux fonds de roulement des PME et des entreprises de taille intermédiaire;

  — **des programmes spéciaux d'achat de titres adossés à des actifs –** Ils doivent permettre aux banques de transférer le risque lié aux portefeuilles de prêts aux PME, et de mobiliser ainsi jusqu'à 10 milliards d'euros.

- **Le financement de projets dans le secteur de la santé** pour un montant maximal de 5 milliards d'euros.

48 Alors que les confinements étaient prolongés et que les premières prévisions économiques nationales commençaient à montrer leurs incidences potentielles, l'Eurogroupe a proposé, le 9 avril 2020, un train de mesures pour mettre en place des **filets de sécurité** d'urgence. Il visait à soutenir simultanément les finances publiques, les entreprises et l'emploi et, par suite, à faire face aux répercussions immédiates de la crise. Le train de mesures «tout compris», qui portait sur 540 milliards d'euros, reposait sur les trois piliers ci-après.

[22] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_569

- **Un soutien du MES dans le cadre de la crise pandémique:** un instrument temporaire d'une valeur de 240 milliards d'euros, à savoir la moitié de la capacité de prêt du MES, à utiliser pour financer les coûts médicaux directs et indirects liés à la COVID-19 supportés depuis février 2020. Cette aide ne peut dépasser 2 % du PIB des États membres à la fin de 2019.

- **Un financement accordé aux entreprises de l'UE par l'intermédiaire du groupe BEI:** 200 milliards d'euros de financement, adossés à un Fonds de garantie paneuropéen temporaire de 25 milliards d'euros, afin d'aider les entreprises, notamment les PME confrontées à une pénurie de liquidités. Les États membres doivent contribuer au Fonds de garantie en fonction de leur participation dans le capital de la BEI. Le budget de l'UE et le MES peuvent aussi y contribuer.

- **L'instrument SURE – soutien financier temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence:** 100 milliards d'euros destinés à financer, à la demande, l'augmentation des dépenses publiques nationales consacrées à des dispositifs de chômage partiel ou à des régimes similaires ainsi que, à titre accessoire, certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail. L'instrument serait géré par la Commission et régi par les règles financières de l'UE. L'instrument SURE prend la forme d'un mécanisme de prêts sur le budget de l'Union, adossé à un système de garanties fournies par les États membres à hauteur de 25 milliards d'euros.

49 Le Conseil européen a approuvé la proposition le 23 avril 2020 et a demandé que l'ensemble de mesures puisse être mis en œuvre à partir du 1er juin 2020. Le 15 mai 2020, le Conseil des gouverneurs du mécanisme européen de stabilité a donné son accord à l'instrument du MES, et confirmé l'éligibilité de tous les pays de la zone euro. Le 26 mai 2020, le conseil d'administration de la BEI a en outre approuvé la structure et le mode opératoire du nouveau Fonds de garantie paneuropéen. Le Conseil a adopté le règlement sur l'instrument SURE le 19 mai 2020. En raison de la lenteur des procédures de ratification, le Fonds de garantie paneuropéen n'était cependant pas opérationnel en août, tandis que l'instrument SURE n'a été activé que le 22 septembre, après la signature des garanties par l'ensemble des États membres.

Avec l'instrument NextGenerationEU, l'UE a proposé un soutien financier considérable pour favoriser une reprise durable et résiliente

50 Le 23 avril 2020, le Conseil européen a décidé de travailler à la mise en place d'un Fonds pour la relance en réponse à la crise de la COVID-19 et a invité la Commission à présenter d'urgence une proposition. Un mois plus tard, la Commission a proposé la mise en place d'un fonds temporaire de l'UE inédit (NextGenerationEU) d'une valeur de 750 milliards d'euros, à la suite d'une proposition franco-allemande (formulée le 18 mai), et elle a présenté une proposition modifiée de CFP 2021-2027 tenant compte des conséquences socioéconomiques de la crise. Le 21 juillet 2020, elle a été approuvée par le Conseil européen, avec plusieurs modifications importantes. Avec le CFP 2021-2027, l'accord propose une aide globale de l'UE de 1 824,3 milliards d'euros en faveur des États membres.

51 NextGenerationEU financera plusieurs programmes qui soutiendront le processus de relance. La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) en est la pièce maîtresse. Elle vise à contribuer au redressement des économies des États membres et à contrer les effets de la crise pandémique, au moyen d'investissements coordonnés et de réformes structurelles qui mettent l'accent sur la convergence et sur les transitions écologique et numérique rationalisées dans l'ensemble des domaines d'action. À l'instar de l'instrument SURE et du MESF (créé pendant la crise de la dette souveraine), NextGenerationEU a pour base juridique l'article 122 du TFUE, qui autorise une assistance financière ciblée dans des situations de crise exceptionnelles, comme les catastrophes naturelles.

NextGenerationEU – Incidences attendues

52 D'après les estimations de la Commission[23], NextGenerationEU devrait avoir une incidence considérable sur l'économie de l'EU-27.

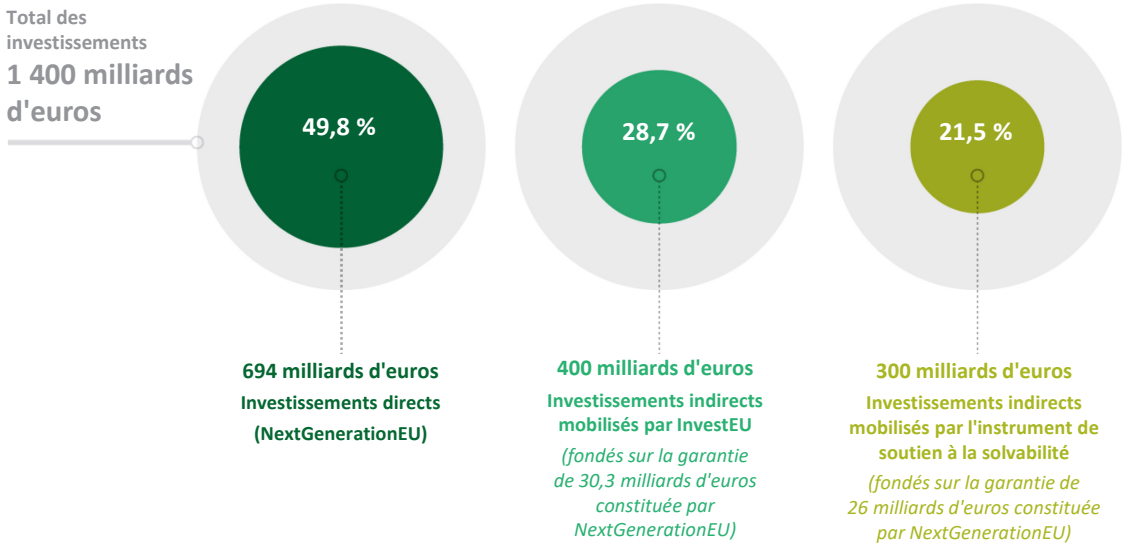
- Il pourrait permettre d'augmenter les investissements (privés et publics) de 1 400 milliards d'euros au cours de la période 2021-2022 (voir ***figure 18***) et, par suite, de combler de la façon suivante le déficit d'investissement attendu en raison de la crise en 2020 et 2021:

  — la majeure partie des fonds (à savoir quelque 700 milliards d'euros) doit servir à financer directement des investissements;

  — un provisionnement spécifique (qui s'élève à environ 56 milliards d'euros) pour des garanties relevant de deux programmes (InvestEU et l'instrument de soutien à la solvabilité) doit permettre de mobiliser jusqu'à 700 milliards d'euros d'investissements privés.

- Compte tenu des investissements mobilisés, la Commission estime que le niveau du PIB dans l'EU-27 sera environ 2 % plus élevé en 2024 que selon les prévisions actuelles.

Figure 18 – Investissements susceptibles d'être générés par NextGenerationEU en 2021-2022



Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur la proposition de la Commission.

[23] *Identifying Europe's recovery needs*, document de travail des services de la Commission, SWD(2020) 98 final.

NextGenerationEU – Champ d'application et composition

53 NextGenerationEU est censé faire aboutir les approches novatrices ci-après.

- **Un rôle bien plus important pour l'UE**: l'instrument temporaire va pratiquement doubler le budget de l'UE à long terme pour la période 2021-2027.

- Une aide fournie dans le cadre **d'un soutien financier diversifié** (subventions, prêts et provisionnements de garanties) **et de programmes** directement ou indirectement gérés par la Commission ou en gestion partagée (voir ***annexe IV***).

- En vertu de l'accord conclu par le Conseil européen, près de 90 % des fonds affectés à l'instrument pour la relance seront alloués à une nouvelle facilité (pour la reprise et la résilience) et leur décaissement sera subordonné au respect de certaines conditions relatives à des **réformes et des investissements** destinés à relever les défis au niveau national recensés dans le cadre du **Semestre européen**.

- **Un soutien intensif au départ pour une incidence rapide:** selon l'accord passé au Conseil européen, 70 % des aides non remboursables au titre de la facilité pour la reprise et la résilience devront être engagées en 2021-2022 et le reste en 2023. De plus, le Conseil européen a marqué son accord pour le financement **rétroactif** de **dépenses** à compter de février 2020, lorsqu'elles sont pertinentes pour la réalisation des objectifs de la facilité pour la reprise et la résilience.

- Des clés **de répartition** pour les nouveaux programmes financés dans le cadre de NextGenerationEU (facilité pour la reprise et la résilience et REACT-EU) qui traduisent leur finalité spécifique et qui diffèrent de celles en vigueur pour les Fonds ESI.

- Une approche différente en matière de financement au travers d'emprunts sur les **marchés des capitaux**. Pour la première fois, l'UE empruntera pour financer des aides non remboursables.

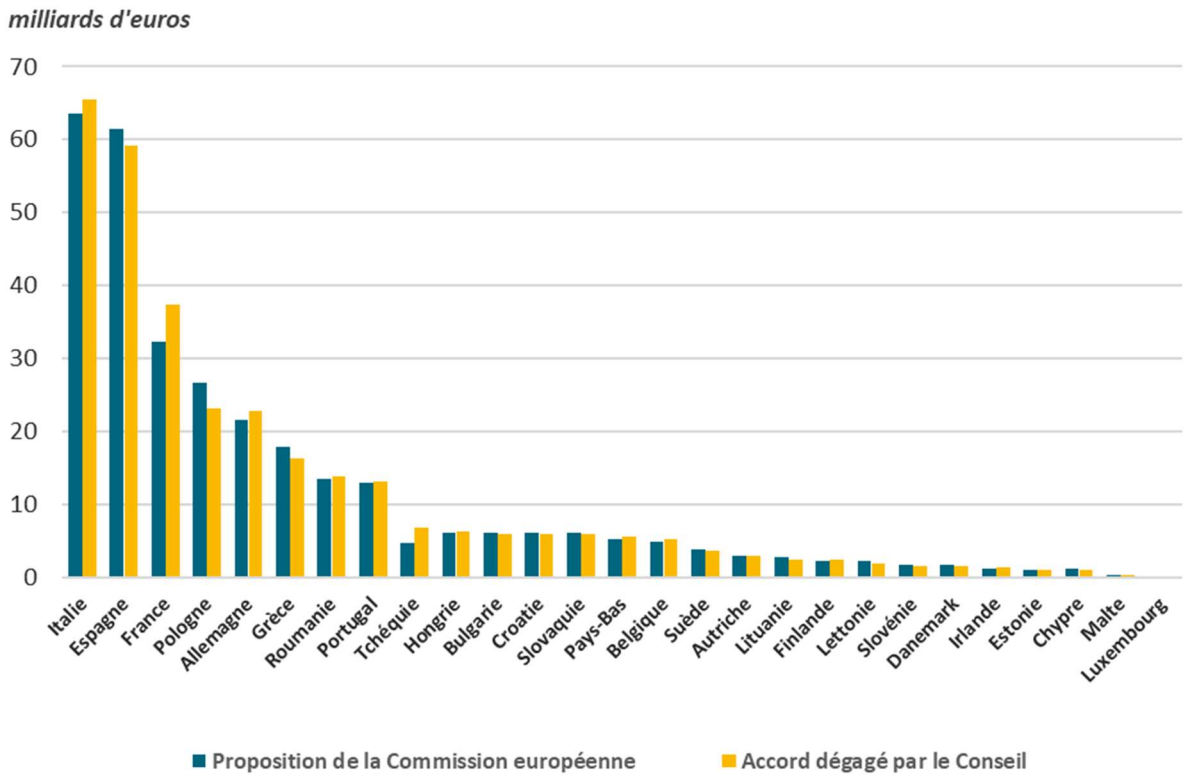
54 En raison de l'urgence et des circonstances exceptionnelles, la proposition de la Commission n'avait fait l'objet d'aucune analyse d'impact et d'aucune consultation des parties prenantes, mais elle était accompagnée d'un document de travail de ses services qui recensait les besoins pour le redressement de l'UE. La façon dont la proportion de subventions par rapport aux prêts a été établie et mise en concordance avec les objectifs de NextGenerationEU reste imprécise. À l'issue des négociations sur la composition du train de mesures, le Conseil européen a convenu d'y réduire la part des aides non remboursables (qui sont passées des 500 milliards d'euros initialement

proposés à 390 milliards d'euros). En compensation, le montant octroyé sous forme de prêts a été augmenté de 250 milliards d'euros à 360 milliards d'euros.

Allocation des fonds relevant de la facilité pour la reprise et la résilience

55 Les critères utilisés pour **allouer les fonds de la facilité pour la reprise et la résilience** aux États membres diffèrent de ceux en vigueur dans d'autres grands programmes relevant du CFP. En ce qui concerne les prêts, le plafond dépend du RNB et ne devrait pas dépasser 6,8 % (proposition du Conseil européen). Pour ce qui est des aides non remboursables, l'allocation dépend d'indicateurs de convergence tels que la population, le PIB par habitant et le taux de chômage. À la suite d'une proposition du Conseil européen, le critère du chômage dans la clé de répartition pour l'année 2023 est remplacé par le critère de la perte de PIB réel observée au cours de l'année 2020 et par celui de la perte cumulée de PIB réel observée au cours de la période 2020-2021. Cette modification concernait 30 % des subventions (voir ***figure 19***). Elle traduit un double objectif, à savoir remédier aux conséquences socioéconomiques de la pandémie et relever les défis structurels qui entravent la croissance et la création d'emploi.

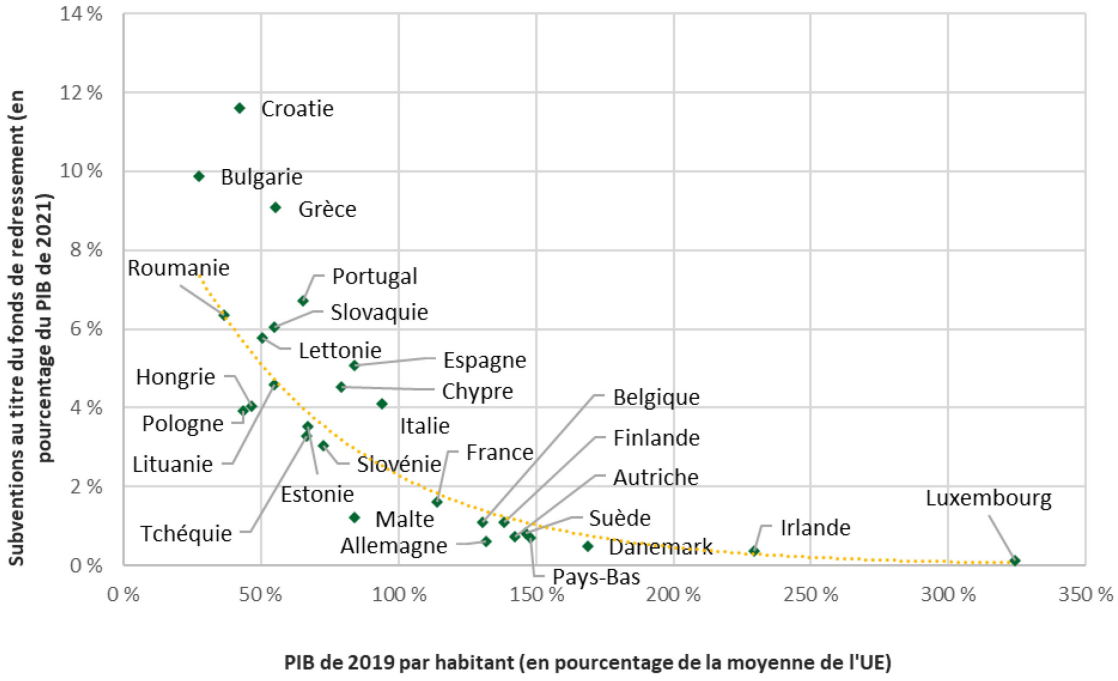
Figure 19 – Répartition estimative des aides non remboursables dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience



Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur les clés de répartition.

56 L'affectation estimative des fonds reflète en effet essentiellement les faiblesses économiques préalables à la crise et les niveaux de convergence au sein de l'UE (voir ***figure 20***). L'allocation des fonds aux États membres, calculée selon l'une ou l'autre des deux méthodes, montre aussi que les trois mêmes plus grands bénéficiaires (à savoir l'Italie, l'Espagne et la France) recevraient ensemble environ la moitié du volume total des subventions (sur la base des projections actuelles de l'évolution du PIB au cours de la période 2020-2021). Il est aussi prévu que leur PIB diminuera considérablement pendant la crise (voir ***figure 20***).

Figure 20 – Lien entre les subventions accordées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et le niveau de convergence du PIB



Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur des données de la Commission concernant le PIB et sur l'accord dégagé par le Conseil européen sur la répartition entre les pays des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience et de REACT-EU.

57 L'affectation efficace des fonds dépendra de la capacité des États membres à respecter les conditions imposées dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience. Pour obtenir des financements de cette facilité, les États membres devront élaborer des plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR) établissant **leurs programmes de réforme et d'investissement** pour les années 2021-2023, puis les présenter à la Commission au plus tard le 30 avril 2021. Le 16 août 2020, la Commission a créé une «task force pour la reprise et la résilience», chargée de piloter

la mise en œuvre de la facilité, de la coordonner avec le Semestre européen[24], ainsi que d'établir des orientations sur la rédaction des PRR[25]. Ces plans devront être adaptés, si nécessaire, en 2022 pour servir de base à l'allocation définitive des fonds en 2023. Les plans seront évalués par la Commission (et approuvés par le Conseil) et les fonds ne seront décaissés que si les valeurs intermédiaires fixées sont atteintes. Le degré d'absorption des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience peut aussi dépendre des différences entre les rendements des obligations souveraines respectives et la charge d'intérêt des emprunts réalisés dans le cadre de la facilité.

Financement de NextGenerationEU

58 NextGenerationEU sera financé sur les **marchés des capitaux**. La Commission sera autorisée à emprunter des fonds au nom de l'Union européenne en respectant strictement la limite de 750 milliards d'euros (aux prix de 2018). Cela va permettre à l'UE de mobiliser des ressources considérables au cours d'une brève période, sans augmenter les dettes publiques nationales pendant la crise.

59 La composante «subventions» de NextGenerationEU devra être remboursée sur les futurs budgets de l'UE, entre 2028 et 2058 au plus tard. Au moment où nous rédigeons le présent document, des incertitudes subsistent et des discussions sont en cours concernant la création de **nouvelles ressources propres** afin de faciliter le remboursement des obligations de l'UE.

Certaines mesures financières n'ont pas été mises en œuvre ou n'ont pas encore atteint les bénéficiaires finals

60 Les interventions de la BCE sur les marchés ont immédiatement eu des effets stabilisateurs sur les marchés financiers. À la suite de l'annonce du plan d'urgence de la BCE, les écarts de rendement des emprunts publics au sein de la zone euro se sont notamment stabilisés à des niveaux moins élevés que les pics atteints à la mi-mars[26]. De plus, les banques ont aussi bénéficié d'une plus grande flexibilité dans l'octroi de financements monétaires, d'un assouplissement temporaire de certaines exigences en matière de fonds propres imposées par l'UE et de garanties de prêts accordés par les pouvoirs publics. Dès lors, les prêts consentis par les institutions financières

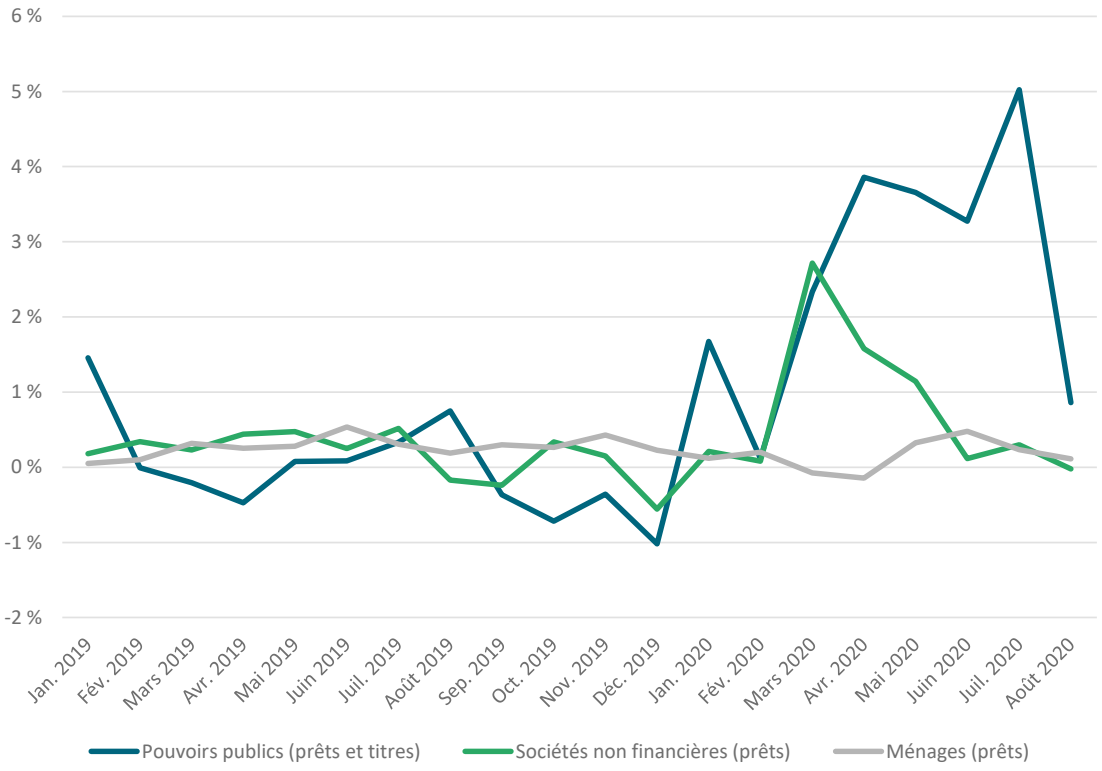
[24] https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_fr

[25] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1658

[26] *Report on Trends, Risks and Vulnerabilities No 2*, AEMF, septembre 2020, p. 17.

monétaires (IFM) de la zone euro à des sociétés non financières et à des pouvoirs publics ont connu une forte croissance depuis février 2020 (voir ***figure 21***). Cependant, la plupart des crédits accordés à des entreprises visaient à financer les fonds de roulement, tandis que les crédits pour les investissements fixes ont diminué[27].

Figure 21 – Taux de croissance mensuels des prêts accordés par les IFM de la zone euro



Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur des données de la BCE (ensemble de données BSI).

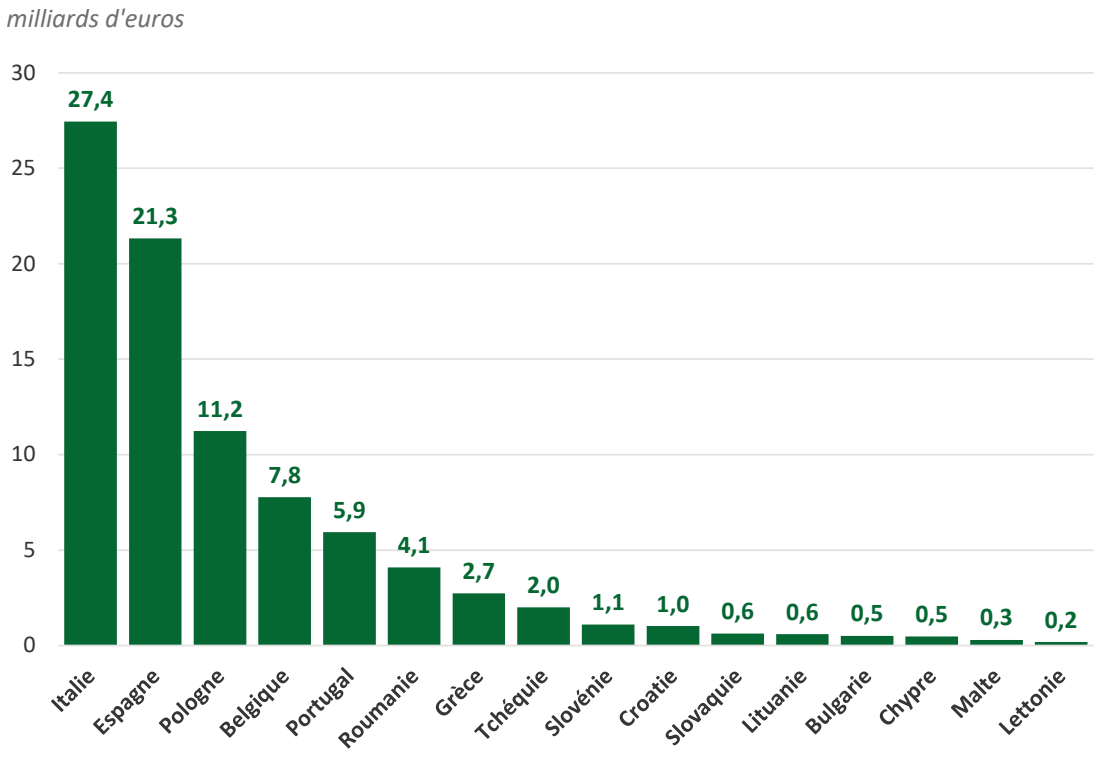
61 Contrairement au cas des interventions en matière de politique financière, le recours à de nouvelles mesures de l'UE a généralement été rare, mais variable d'un instrument à l'autre, leurs conditions et leurs procédures étant différentes. L'état d'avancement de l'absorption des fonds (voir ***annexe V***) fait clairement apparaître que la prise rapide de décisions ne se traduit pas nécessairement par un soutien financier immédiat: l'absorption dépend de la nature et de la structure de l'instrument de soutien, ainsi que de la capacité des États membres à utiliser les fonds conformément aux procédures et conditions applicables en matière d'éligibilité. En particulier, les Fonds ESI ne sont pas conçus pour permettre une réaction rapide à une crise, contrairement à un fonds d'assurance ou à un stabilisateur budgétaire automatique. Certains règlements ont néanmoins été adaptés pour accélérer le rythme de la riposte,

[27] https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200 714~d6b166d17c.en.htm

y compris en permettant d'être déclaré éligible rétroactivement à compter du 1er février 2020 (dans le cadre des dispositifs relevant de l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus et de l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus).

62 La mise en œuvre d'opérations de prêt de l'UE liées à la crise est en cours. La BEI a approuvé ou signé des prêts relatifs à la COVID-19 qui s'élèvent à 18,1 milliards d'euros (voir ***annexe VI***) et le fonds de garantie récemment créé et géré par la BEI est devenu opérationnel à la fin août 2020 à l'issue de toutes les procédures juridiques. Fin août 2020, l'instrument SURE n'avait encore enregistré aucun décaissement de fonds. En septembre 2020, le Conseil a toutefois adopté, pour 16 États membres, les premières décisions de financement qui ont absorbé près de 90 % du budget. Grâce aux prêts de l'instrument SURE, l'UE peut faire bénéficier de taux d'intérêt favorables les États membres présentant un niveau d'endettement public élevé (tels que l'Italie, l'Espagne et la Belgique), mais aussi ceux dont le marché local de la dette est restreint. C'est ce qui ressort de la liste des États membres qui ont demandé une aide de l'instrument SURE (voir ***figure 22***).

Figure 22 – Prêts de l'instrument SURE approuvés pour des dispositifs de chômage partiel



Source: Décisions d'exécution du Conseil, septembre 2020.

63 Au moment de la finalisation de la présente analyse, l'instrument NextGenerationEU n'avait pas encore été adopté. L'accord entre les dirigeants de l'UE a ouvert la voie à des négociations formelles entre le Parlement européen et le Conseil sur son ampleur et sa composition, ainsi que sur des éléments précis des différents règlements régissant les programmes financés au titre de cet instrument. De plus, la décision relative aux ressources propres liée au financement du budget de l'UE au moyen de NextGenerationEU doit être ratifiée par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles. C'est pourquoi NextGenerationEU ne sera pas mis en œuvre avant 2021.

La crise génère de nouveaux risques, défis et occasions à saisir en ce qui concerne la coordination économique de l'UE

64 La riposte économique à la COVID-19 implique un large éventail de mesures au niveau tant national que de l'UE; celles-ci génèrent des risques, des défis et des occasions à saisir en matière de coordination et d'intégration économiques de l'UE, et ce pour deux motifs. Premièrement, en raison de la pandémie, des disparités économiques risquent d'apparaître concernant différentes composantes des économies des États membres. Deuxièmement, la réponse apportée par l'UE aux nouvelles difficultés dans les États membres comporte des défis et des occasions à saisir en matière de gouvernance économique de l'Union dès lors qu'il s'agit de concevoir et de mettre en œuvre des mesures appropriées pour garantir une convergence économique constante en son sein.

Risques dus aux différences de développement économique d'un État membre à l'autre

65 Les effets de la pandémie et des politiques nationales liées à la crise peuvent entraîner **des risques de divergence économique** au sein de l'UE et **de faibles perspectives de croissance** résultant:

- de disparités sur le plan budgétaire;
- de distorsions de la concurrence dues aux mesures d'aide d'État;
- d'un chômage élevé et persistant;
- du faible niveau des investissements.

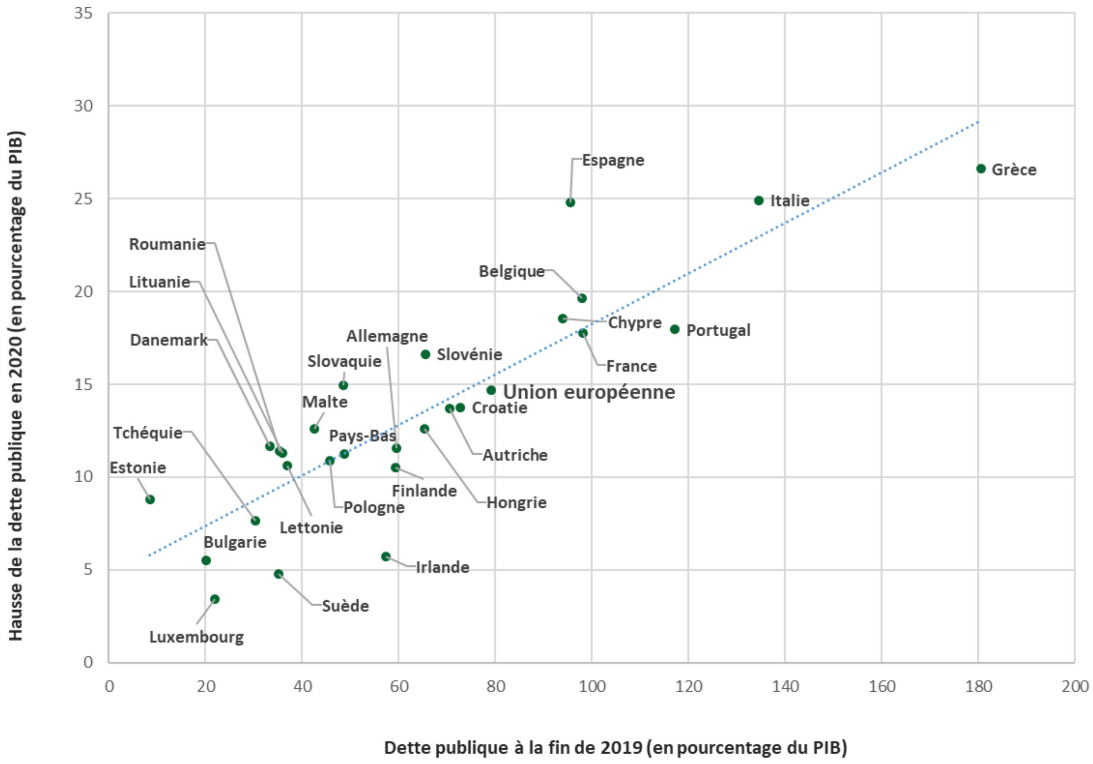
66 La pandémie risque d'accroître **les disparités sur le plan budgétaire** entre les États membres: la Commission prévoit qu'en 2020, la dette publique augmentera davantage dans les pays où son niveau était déjà plus élevé avant la crise (voir ***figure 23***). C'est notamment dû à l'effet accentué des baisses de PIB sur les taux d'endettement dans les pays lourdement endettés (voir ***annexe VII***). À titre d'exemple, l'incidence des contractions du PIB sur les taux d'endettement est le plus élevé en

Grèce, en Italie et en Espagne, des pays où elles devraient être parmi les plus fortes en 2020. Récemment, la Commission a estimé que la situation de la dette publique restait soutenable dans tous les États membres de la zone euro, mais des incertitudes particulièrement grandes pèsent sur les projections[28].

67 La hausse des dettes publiques et les inquiétudes quant à leur viabilité risquent ensuite de diminuer la puissance de feu budgétaire lorsqu'il s'agira de réagir à d'autres crises, de financer la croissance et la convergence économique à long terme au sein de l'UE et de contribuer aux stratégies de celle-ci. Dès lors, les nouveaux plans d'action de l'UE en faveur d'investissements dans le domaine de la transition écologique et numérique risquent d'être confrontés à de nouvelles contraintes de financement au niveau national. Les mesures budgétaires massivement prises pendant la crise ont jusqu'à présent visé à atténuer les effets immédiats à court terme de la pandémie (voir point ***29***), mais elles n'ont financé aucune stratégie de redressement.

[28] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf

Figure 23 – Lien entre les niveaux d'endettement public avant la crise et les prévisions d'augmentation des dettes publiques en 2020



Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur des données de la Commission, automne 2020.

68 La Commission a estimé qu'un **marché unique** pleinement opérationnel constituait un élément essentiel pour stimuler la relance après la pandémie[29]. Les données sur les mesures budgétaires montrent que certains États membres ont adopté des trains de mesures relativement plus importants en matière d'aides d'État (voir point ***30***). En fonction de leur durée et de leur degré de mise en œuvre, les réactions nationales à la crise (aides d'État massives et mesures de confinement) risquent, par leurs divergences, de fausser de manière persistante les conditions de concurrence dans le marché unique et de poser des problèmes de convergence économique et de compétitivité dans l'UE.

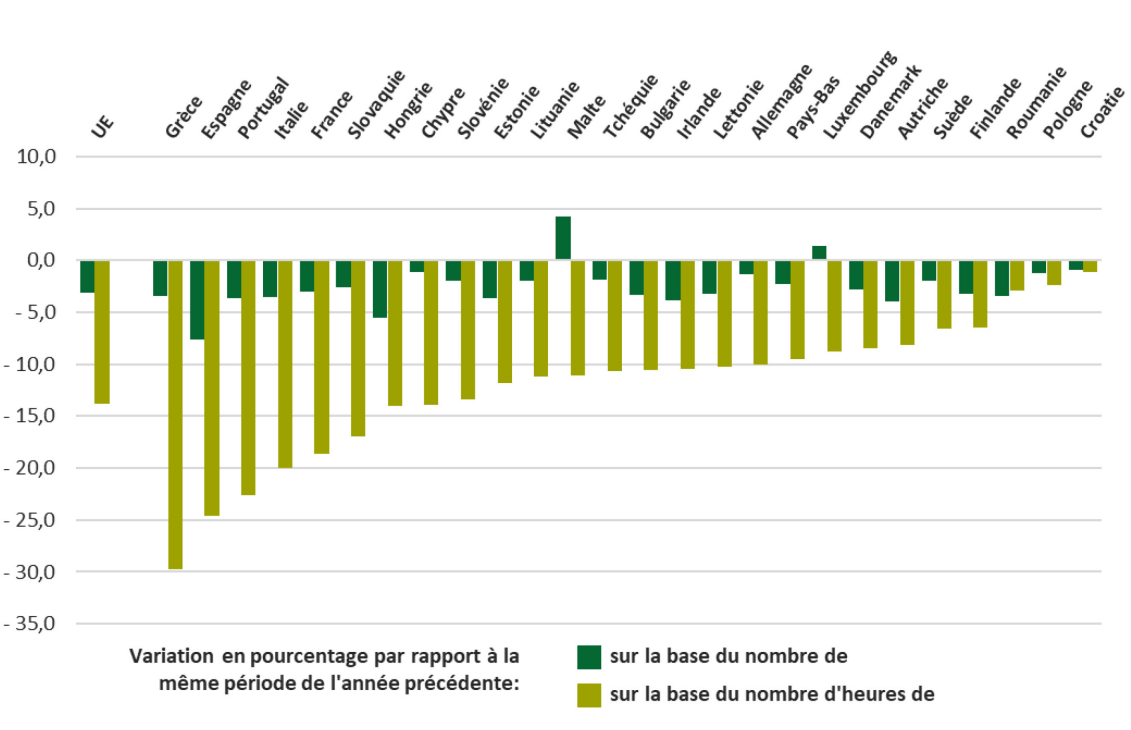
[29] https://www.consilium.europa.eu/media/43 410/20 200 421-a-roadmap-for-recovery_fr.pdf

69 Les mesures actuelles en matière d'aide **à l'emploi** atténuent les risques de chômage à court terme (voir point ***34***), mais elles ne tiennent pas compte de la question de la viabilité des entreprises par la suite. Une reprise timide et des risques persistants pour la santé publique peuvent entraîner des déplacements structurels de la demande et des problèmes d'insolvabilité pour un nombre croissant d'entreprises, malgré les programmes de maintien dans l'emploi. La chute considérable (environ 15 %) du nombre total d'heures de travail dans l'économie de l'UE observée au cours du premier semestre de 2020 par rapport à la même période l'année précédente (voir ***figure 24***) laisse supposer des hausses potentiellement fortes du chômage et des incidences différentes dans les États membres.

70 L'expérience acquise en matière de programmes de maintien dans l'emploi au cours de la crise financière mondiale montre que leur utilisation prolongée risque de donner lieu au soutien d'entreprises en déclin et, à terme, de retarder des restructurations et de freiner la croissance de la productivité[30]. Afin de favoriser la nécessaire réaffectation des ressources dans l'économie, il se peut qu'il faille mettre rapidement en place de nouveaux types de mesures budgétaires pour financer des politiques actives du marché du travail (telles que la formation et la reconversion).

[30] *Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, *Occasional Paper*, Commission, 2010.

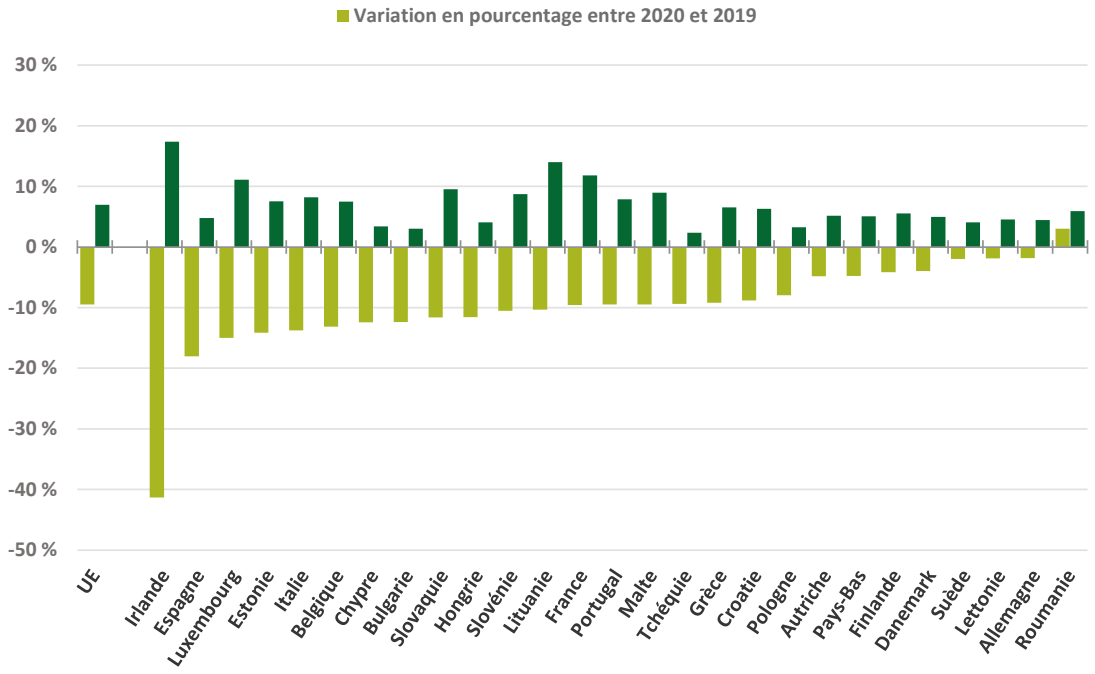
Figure 24 – Variations de l'emploi total, situation à la fin juin 2020



Source: Données d'Eurostat.

71 La grande incertitude due aux perspectives économiques, ainsi que la chute des bénéfices des entreprises et leur endettement croissant pendant la pandémie risquent de freiner **les investissements** privés. Les prévisions actuelles montrent que le recul des investissements en 2020 sera comparable à celui enregistré pendant la crise financière (2008-2013) et qu'il sera très variable, ce qui peut renforcer le risque d'accroissement des disparités économiques au sein de l'UE (voir ***figure 25***). Un déficit d'investissement qui perdure pendant des années pourrait contribuer à un affaiblissement de la croissance à long terme. Le manque d'investissements publics peut amplifier ces risques, mais cette question n'a jusqu'à présent pas constitué une priorité dans les réponses budgétaires nationales à la crise (voir point ***36***).

Figure 25 – Formation brute de capital fixe dans le secteur privé (variation en pourcentage)



Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur des données de la Commission, automne 2020.

Défis pour les cadres actuels de coordination des politiques économiques et budgétaires

72 L'UE a fait preuve de souplesse dans l'application de ses mesures de coordination économique (par exemple en suspendant les règles budgétaires et en modifiant temporairement les règles sur les aides d'État). Cela était nécessaire pour permettre aux États membres de réagir rapidement et de manière adaptée à la crise en pleine évolution. Même s'il est temporaire, l'assouplissement exceptionnel des principales règles risque toutefois de mettre à dure épreuve la **capacité de l'Union européenne à coordonner** les ripostes économiques nationales pendant la crise et la reprise.

Défis pour la coordination budgétaire de l'UE

73 Les réponses budgétaires massivement apportées par les États membres à la crise posent les problèmes ci-après pour la future coordination des politiques budgétaires par l'UE.

- L'augmentation des dettes et des risques budgétaires (voir point ***66***) pourrait compliquer davantage le rétablissement des **règles budgétaires de l'UE** normalement en vigueur. Même pendant la période de croissance qui a précédé la crise, certains États membres ne les respectaient pas pleinement[31]. En matière de gouvernance de l'UE, un futur défi consistera à déterminer comment préparer le retour aux règles actuelles ou en établir de nouvelles sans porter préjudice à la reprise ou à la viabilité des dettes des États membres après la pandémie. Le réexamen de la gouvernance économique réalisé actuellement par la Commission pourrait servir de point de départ pour trouver une solution[32].

- De plus, l'activation de la «**clause dérogatoire**» (voir point ***43***) a permis d'assouplir les politiques budgétaires nationales pour faire face à la crise, mais sans la moindre coordination au niveau de l'UE. Cette activation n'a pas donné lieu à une clarification de certains aspects opérationnels (par exemple des indications sur le calendrier et les conditions pour y mettre fin ou pour la réexaminer)[33], ce qui risque de nuire à la coordination des objectifs budgétaires à moyen terme.

Défis en matière de coordination des politiques pour l'emploi au niveau de l'UE

74 La coordination des politiques nationales pour l'emploi relève de la compétence de l'UE dans le cadre du Semestre européen. L'emploi était l'une des priorités de la stratégie économique précédente de l'UE («Europe 2020») et s'inscrit dans sa stratégie actuelle en faveur du développement durable[34] ainsi que dans les orientations politiques 2019-2024 de la Commission. La crise crée des risques pour le bon fonctionnement des marchés du travail dans l'UE (voir point ***69***). Pour la Commission,

---

[31] Rapport spécial n° 18/2018 de la Cour des comptes européenne intitulé «L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint?»

[32] Communication de la Commission – Réexamen de la gouvernance économique, février 2020.

[33] *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021*, comité budgétaire européen, 1er juillet 2020.

[34] https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development-0_fr

le défi consiste à en assurer le suivi, à formuler des recommandations par pays appropriées et à élaborer un mécanisme valable de financement de l'UE, par exemple dans le cadre de l'instrument SURE, afin de coordonner les réponses à apporter rapidement au niveau national à la hausse du chômage (voir point ***48***).

Défis en matière de politique de concurrence de l'UE

75 En ce qui concerne la coordination du **marché intérieur**, la Commission a adopté un cadre juridique qui visait à fournir des critères objectifs pour l'élaboration de régimes nationaux d'aides d'État et de conditions destinées à limiter les distorsions de concurrence, notamment pour les entreprises puissantes sur le marché (voir aussi point ***43***). Cependant, les États membres n'ont pas donné la même ampleur à leurs régimes d'aides d'État et, selon la mesure dans laquelle ils y auront recours, les conditions de concurrence entre les entreprises sur le marché intérieur risquent d'être faussées (voir point ***68***). Le suivi de l'évolution des marchés et des volumes considérables d'aides d'État constituera un défi majeur pour la Commission. La Commission a déjà eu recours à ce type de cadre juridique pendant la crise financière et celle de la dette souveraine[35], et nous avons relevé que les règles en matière d'aides d'État appliquées par la Commission au secteur financier n'étaient pas adaptées à l'évolution des réalités du marché et des cadres réglementaires[36].

76 En outre, tant que les mesures de confinement et les contrôles aux frontières continueront de rendre difficiles le bon fonctionnement du marché unique et l'exercice des libertés fondamentales de l'Union, telles que la libre circulation transfrontalière des marchandises et des citoyens, la Commission continuera de jouer un rôle important dans la défense de ces libertés, en vérifiant la proportionnalité des mesures nationales (voir point ***44***).

---

[35] «Communication de la Commission – Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle» (JO C 16 du 22.1.2009, p. 1); «Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1er janvier 2011, des règles en matière d'aides d'état aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière» (JO C 329 du 7.12.2010, p. 7).

[36] Rapport spécial n° 21/2020 de la Cour des comptes européenne intitulé «Contrôle des aides d'État en faveur des institutions financières dans l'UE: un bilan de qualité s'impose».

Défis en matière de surveillance du secteur financier par l'UE

77 **Le système bancaire** est mieux préparé qu'en 2008 pour faire face au choc[37], même si certains États membres présentent encore des niveaux relativement élevés de prêts non performants (PNP). D'après les premières indications, il a fourni à l'économie un apport exceptionnel en liquidités (voir point ***60***). Il est prévu que les PNP augmentent fortement à la suite du choc économique et de la hausse du chômage, ce qui génère des risques accrus en cas de crise bancaire future[38]. La Commission, la BCE et les autorités financières de l'UE (à savoir le CERS, l'ABE, l'AEMF, l'AEAPP et le CRU) auront un rôle difficile à jouer lorsqu'ils devront assurer le suivi des risques financiers et/ou adopter des mesures d'atténuation appropriées tout en préservant les flux de crédit vers l'économie.

Instrument de l'UE pour le redressement: nouveaux risques, défis et occasions à saisir

78 L'instrument NextGenerationEU tel qu'il est proposé comporte de nouveaux risques, défis et occasions à saisir en matière de coordination des politiques économiques par l'UE et de bonne gestion financière de ses fonds:

- des risques d'inadéquation des niveaux de financement;
- des risques liés à la mise en œuvre;
- des risques en matière de suivi;
- des risques en matière d'obligation de rendre compte;
- des difficultés en matière de gestion des risques financiers;
- des occasions de renforcer la coordination économique au niveau de l'UE.

[37] Document d'analyse n° 5/2020 de la Cour des comptes européenne intitulé «Comment l'UE a-t-elle tenu compte des enseignements tirés de la crise financière et de celle de la dette souveraine de la période 2008-2012?»

[38] https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202 005~ 1b75 555f66.en.html#toc22

Risques d'inadéquation des niveaux de financement

79 L'instrument NextGenerationEU est important sur le plan financier et servira à allouer des fonds à plusieurs programmes et domaines thématiques de premier plan. Pendant les négociations, plusieurs autres idées ambitieuses pour soutenir des domaines spécifiques n'ont toutefois pas reçu l'appui du Conseil européen. L'accord conclu au sein du Conseil européen sur NextGenerationEU en est un exemple marquant. En effet, il exclut l'instrument proposé par la Commission pour renforcer **les fonds propres des entreprises** (l'instrument de soutien à la solvabilité), sans qu'aucune autre solution ne soit envisagée (voir ***annexe IV***). Le risque est:

- qu'aucune solution appropriée ne soit trouvée pour réduire le levier excessif auquel un nombre croissant d'entreprises pourraient être confrontées pendant la crise actuelle. C'est pourquoi il existe un risque de faillites massives et/ou de prises de contrôle hostiles par des concurrents étrangers, ce qui peut compromettre le bon fonctionnement du marché unique et la compétitivité de l'UE;

- que la valeur cible mentionnée dans la proposition de la Commission, à savoir financer 1 400 milliards d'euros d'investissements, ne soit pas atteinte, étant donné que l'instrument de soutien à la solvabilité était conçu pour mobiliser jusqu'à 300 milliards d'euros d'investissements.

80 L'efficacité de NextGenerationEU dépendra aussi de **son ampleur par rapport à la durée et à l'impact de la pandémie**. Bien qu'ils portent sur un montant considérable, les nouveaux trains de mesures financières sont fondés sur les prévisions de printemps de la Commission, qui risquaient fortement de devoir être revues à la baisse[39]. Si les risques se concrétisent, il se peut que l'incidence estimative de l'instrument, son montant et/ou sa structure doivent être réévalués en conséquence.

Risques liés à la mise en œuvre

81 Il n'est pas garanti que NextGenerationEU et le prochain CFP permettront d'atténuer efficacement les incidences de la crise de la COVID-19 sur la croissance et sur la convergence. Cela dépendra essentiellement de la manière dont ils seront mis en œuvre, et notamment des éléments suivants:

- **la disponibilité des fonds en temps utile**, qui est tributaire de facteurs tels que la rapidité de la ratification de la décision relative aux ressources propres par les

[39] «Prévisions économiques du printemps 2020», Commission européenne, p. 68.

États membres ainsi que de l'adoption du nouveau budget à long terme et de la législation sectorielle, de même que de la capacité de la Commission à piloter la mise en œuvre des projets promptement et sans heurt;

- **un taux d'absorption élevé**, étant donné que NextGenerationEU ne peut avoir les incidences voulues que si les États membres sont en mesure d'absorber les fonds. Or le taux d'absorption risque de ne pas être élevé. Nous avons déjà relevé des problèmes considérables en la matière lors de la période de programmation précédente de la politique européenne de cohésion: or certains des États membres présentant les taux d'absorption les plus faibles au cours de la période de programmation actuelle devraient bénéficier d'un soutien conséquent au titre de la facilité pour la reprise et la résilience[40];

- **la qualité des dépenses et des réformes**, en particulier les stratégies des États membres et leur capacité à saisir les occasions d'améliorer la croissance offertes par les nouveaux canaux de financement de l'UE. Les États membres risquent de ne pas être désireux ou en mesure de mettre en œuvre des réformes ou des investissements ambitieux. En 2019, le Conseil a rappelé la nécessité de nouvelles réformes structurelles pour supprimer les obstacles à l'investissement[41]. Nous avons observé de faibles taux de mise en œuvre des RPP dans le cadre du Semestre européen et constaté que l'efficacité de celui-ci dépendait du degré d'adhésion nationale et de l'engagement des États membres à mettre en œuvre les RPP dans des délais raisonnables[42].

82 Les objectifs de la facilité pour la reprise et la résilience sont communs à d'autres programmes de l'UE, ce qui présente des avantages du point de vue de la complémentarité et des synergies. En revanche, le risque de **double financement** et de concurrence entre différents programmes augmente. Selon la Cour des comptes européenne, la facilité pour la reprise et la résilience devrait inclure des mécanismes appropriés permettant d'assurer la coordination avec d'autres sources de financement

---

[40] Avis n° 6/2020 de la Cour des comptes européenne sur une facilité pour la reprise et la résilience.

[41] «Conclusions du Conseil Ecofin sur les bilans approfondis et la mise en œuvre des recommandations par pays de 2018», 3 mai 2019.

[42] Rapport spécial n° 16/2020 de la Cour des comptes européenne intitulé «Semestre européen: les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer».

de l'UE et de garantir l'additionnalité[43]. Dans ses orientations à l'intention des États membres[44], la Commission exige que des modalités appropriées soient mises en place pour garantir que la séparation entre les différents instruments sera respectée pendant toute la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience et qu'il n'y aura jamais de doubles financements.

Risques en matière de suivi

83 Nous avons récemment mis en évidence plusieurs faiblesses relatives au fonctionnement du Semestre européen, par exemple la sélection et la hiérarchisation des RPP, ainsi que des cas où les programmes nationaux de réforme présentés par les États membres ne comportent aucun lien clair entre les mesures qui y sont proposées et les RPP ou les objectifs plus généraux de l'UE[45]. Ces points sont aussi pertinents dans le cas des plans proposés par les États membres concernant la facilité pour la reprise et la résilience, dans lesquels ils devraient expliquer comment ils entendent utiliser les fonds pour mettre en œuvre les priorités de l'UE et les RPP[46]. C'est pourquoi les PRR, qui serviront de base aux décaissements de fonds au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, risquent de ne pas comporter suffisamment **de stratégies nationales claires et d'objectifs ambitieux**. Contrairement aux programmes nationaux de réforme, ces plans devront être approuvés par la Commission et par la Conseil, ce qui devrait atténuer ces risques.

84 De plus, alors que les États membres doivent fixer des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles dans leurs PRR, nous avons souligné que la proposition de règlement ne comportait aucun **indicateur de résultat commun** ni aucune valeur cible au niveau de l'UE[47]. Cela contribuerait à améliorer le suivi, la mesure, l'évaluation et l'audit de la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience au niveau de l'UE et aiderait les États membres à utiliser leurs ressources de manière plus efficace pour atteindre

---

[43] Avis n° 6/2020 de la Cour des comptes européenne sur une facilité pour la reprise et la résilience.

[44] Document de travail des services de la Commission, *Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans*, SWD(2020) 205 final du 17.9.2020.

[45] Rapport spécial n° 16/2020 de la Cour des comptes européenne intitulé «Semestre européen: les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer».

[46] *Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans – Part 2*, SWD(2020) 205 final.

[47] Avis n° 6/2020 de la Cour des comptes européenne sur une facilité pour la reprise et la résilience.

les objectifs de l'Union. Dans sa communication sur la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable[48], la Commission a fourni plusieurs indicateurs et valeurs cibles de l'UE dans sept initiatives phares européennes. Dans ses orientations à l'intention des États membres, la Commission a invité ceux-ci à expliquer quelles parties de la facilité pour la reprise et la résilience apportent une contribution à ces initiatives phares.

Risques en matière d'obligation de rendre compte

85 Les mesures pour faire face à la crise exposeront à de nouveaux risques la gestion financière de l'UE et, par suite, l'audit et l'obligation de rendre compte faite aux pouvoirs publics. La Cour des comptes européenne a indiqué que les instruments ne relevant pas du budget de l'UE ne sont assortis d'aucune disposition appropriée concernant l'obligation de rendre compte aux citoyens des résultats de la mise en œuvre des politiques de l'UE[49]. Les premières initiatives de nature financière (l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus et l'instrument SURE) sont conçues pour respecter pleinement les règlements financiers de l'UE.

86 La facilité pour la reprise et la résilience, créée plus récemment, n'est pas un Fonds ESI et repose par conséquent sur une approche différente en matière d'obligation de rendre compte. Dans notre avis sur la FRR[50], nous soulignons quelques réflexions importantes sur les **dispositions de cette facilité en matière d'audit et d'obligation de rendre compte** (voir ***annexe VIII***). Nous insistons notamment sur la nécessité d'un suivi attentif fondé sur des indicateurs et des valeurs cibles vérifiables, sur un contrôle parlementaire clair et sur des droits d'audit précis. Des exigences élevées en matière d'obligation de rendre compte ainsi que des modalités d'audit détaillées peuvent également contribuer à rendre la facilité efficace.

Défis pour la gestion des risques financiers

87 Les nouveaux instruments pour faire face à la crise (SURE et NextGenerationEU) comportent **des opérations de prêt et d'emprunt** de grande ampleur (voir points ***48*** et ***58***). Bien que la Commission ne découvre pas ce type d'activité, elle sera confrontée à la difficulté de renforcer ses capacités administratives en peu de temps pour pouvoir

---

[48] «Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable», COM(2020) 575 final.

[49] Document d'information intitulé «L'avenir des finances de l'UE: réformer le fonctionnement du budget de l'UE», Cour des comptes européenne, février 2018, point 26.

[50] Avis n° 6/2020 de la Cour des comptes européenne sur une facilité pour la reprise et la résilience.

assurer la bonne gestion d'opérations d'un volume sans précédent sur les marchés des capitaux, y compris l'émission d'obligations et la gestion de risques financiers (tels que le risque de taux d'intérêt, le risque de crédit et le risque de fraude).

88 Les emprunts de la Commission serviront à financer à la fois les subventions et les garanties (au titre de NextGenerationEU) et les prêts (relevant de NextGenerationEU et de l'instrument SURE). Les prêts doivent être remboursés par les États membres et, par suite, ne nécessitent pas l'apport de ressources supplémentaires de l'UE, sauf s'il est fait appel à la garantie adossée à son budget en cas de défaut. Actuellement, il n'existe aucune proposition de mécanisme formel (tel qu'une surveillance post-programme[51] en cas de prêt accordé dans le cadre du MESF et du MES) pour assurer le suivi de la capacité des États membres à rembourser ces prêts.

89 La composante «subventions» sera remboursée directement par le budget de l'UE après 2027 et en 2058 au plus tard. Afin de respecter ces obligations, le Conseil européen s'est mis d'accord pour transférer chaque année au budget de l'UE des contributions nationales exceptionnelles représentant jusqu'à 0,6 % des RNB respectifs jusqu'au remboursement intégral des montants empruntés. Le Conseil européen a convenu d'établir une nouvelle ressource propre fondée sur les déchets plastiques non recyclés et d'envisager l'introduction d'autres **nouvelles ressources propres** à l'avenir (par exemple un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ou une taxe numérique). Cependant, la Commission devra en préciser les détails dans ses futures propositions. L'introduction de nouvelles ressources propres de l'UE constitue une occasion de réduire la pression exercée sur son budget et sur celui des États membres, ainsi que l'incidence de tout risque politique sur l'intégrité des recettes de l'Union. De nouvelles sources de recettes peuvent aussi contribuer au financement des priorités de l'UE telles que l'action pour le climat et le développement durable.

Une occasion de renforcer la coordination économique au niveau de l'UE

90 Les stratégies économiques de l'UE, telles que les transitions écologique et numérique, le plan d'action en faveur du marché unique[52] et la stratégie industrielle[53] (adoptée récemment) peuvent orienter le redressement après la pandémie, stimuler l'investissement et servir de levier pour dynamiser la croissance des économies de l'UE à long terme. Nous observons que l'ancrage de la facilité proposée pour la reprise et la

---

[51] Règlement (UE) n° 472/2013.

[52] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52 020DC0094&qid=160 467 730 9593&from=FR

[53] «Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe», COM(2020) 102 final.

résilience au Semestre européen vise à **coordonner les stratégies nationales de relance** et à les aligner de façon efficace sur les stratégies économiques de l'UE. Cela peut encourager les États membres à consacrer les financements supplémentaires à des réformes et investissements structurels qui auront une grande incidence sur la croissance à long terme. La Commission a proposé que des valeurs intermédiaires précises et des critères vérifiables sur les progrès accomplis soient inclus dans les PRR, qui devraient faire l'objet d'un suivi approfondi pendant la phase de mise en œuvre.

91 Telle qu'elle est conçue, la facilité pour la reprise et la résilience offre aussi une occasion d'avoir **rapidement une incidence** sur la relance économique. En particulier, la possibilité de concentrer le versement des fonds au début de la période et l'application de règles différentes pour les dépenses (voir point ***53***) inversent la logique en vigueur jusqu'à présent en matière de dépenses budgétaires de l'UE, lesquelles augmentaient généralement à la fin de la période du cadre financier en raison de la lenteur du processus de programmation et de préparation des projets. La nouvelle logique, fondée sur les valeurs intermédiaires stratégiques, peut faciliter la relance peu après le choc économique si les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles sont atteintes sans retards majeurs.

92 La crise financière et celle de la dette souveraine qui ont touché l'UE précédemment ont été à l'origine de grandes réformes de ses règles financières (règlement uniforme, mécanisme de surveillance unique et système européen de surveillance financière) ou ont entraîné la mise en place de mécanismes renforcés ou nouveaux de coordination économique (*six-pack*, *two-pack*, Semestre européen, procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques) ou la mise à la disposition des États membres de nouveaux types d'assistance macrofinancière (MES et MESF)[54]. Toutefois, l'aide financière de l'UE disponible (MESF et mécanisme de soutien à la balance des paiements) n'a pas été utilisée pendant la crise pandémique, étant donné qu'elle était conçue pour faire face à des crises d'une autre nature et pour corriger les déséquilibres économiques.

[54] Document d'analyse n° 5/2020 de la Cour des comptes européenne intitulé «Comment l'UE a-t-elle tenu compte des enseignements tirés de la crise financière et de celle de la dette souveraine de la période 2008-2012?»

93 Alors que les règles budgétaires de l'UE sont en place, la crise actuelle a tendance à aggraver les disparités budgétaires qui existaient déjà (voir point ***66***) et relance les discussions sur la nécessité de disposer d'instruments communs de stabilisation macroéconomique au sein de l'union monétaire[55]. L'Eurogroupe s'est de nouveau engagé à poursuivre les travaux qui visent à renforcer davantage l'architecture et la résilience de l'union monétaire aux chocs[56]. La crise de la COVID-19 peut constituer l'occasion de réexaminer des initiatives destinées à renforcer la coordination économique de la zone euro qui avaient été proposées avant la pandémie (voir ***annexe IX***).

94 La crise actuelle a des répercussions et des causes multiples, mais elle offre l'occasion de réfléchir à de nouvelles améliorations de la **capacité financière des institutions de l'UE** à réagir rapidement aux grands chocs économiques afin d'atténuer les disparités économiques qu'ils sont susceptibles de créer entre États membres. L'évolution des mesures prises par l'UE pendant la crise montre que son budget n'était pas adapté à l'ampleur des besoins des États membres (voir notamment points ***41***, ***46*** et ***61***). NextGenerationEU et SURE sont temporaires, mais ils peuvent servir à vérifier si de tels instruments de stabilisation doivent devenir permanents.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 24 novembre 2020.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

---

[55] *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area*, comité budgétaire européen, juillet 2020.

[56] *Statement on COVID-19 economic policy response*, Eurogroupe, 16 mars 2020.

Annexes

Annexe I – Variation des baisses de PIB d'un pays à l'autre pendant la pandémie: une explication d'ordre statistique

Absence de pondération

Variable	Coefficient	Erreur-type	Donnée statistique t	Prob.
C	0,049 077	0,055 015	0,892 075	0,3830
TOURISME1	-0,730 315	0,328 399	-2,223 861	0,0378
RIGUEUR	-0,360 840	0,129 799	-2,779 996	0,0116
Racine carrée	0,430 685	Variable dépendante moyenne		-0,112 609

Pondérations de PIB

Variable	Coefficient	Erreur-type	Donnée statistique t	Prob.
C	0,000 870	0,000 337	2,578 985	0,0179
TOURISME1_Y	-1,805 882	0,258 049	-6,998 202	0,0000
RIGUEUR_Y	-0,331 146	0,009 569	-34,60 612	0,0000
Racine carrée	0,983 588	Variable dépendante moyenne		-0,005 994

Pondérations démographiques

Variable	Coefficient	Erreur-type	Donnée statistique t	Prob.
C	0,000 939	0,000 471	1,992 262	0,0602
TOURISME1_P	-1,526 311	0,328 663	-4,644 001	0,0002
RIGUEUR_P	-0,325 346	0,014 576	-22,32 012	0,0000
Racine carrée	0,964 087	Variable dépendante moyenne		-0,006 027

Remarque: Pour les trois régressions portant sur plusieurs pays, la variable dépendante est la diminution du volume du PIB au cours du deuxième trimestre de 2020, en glissement annuel (données d'Eurostat). Les variables explicatives jugées pertinentes sont: l'indice de rigueur élaboré par l'université d'Oxford[57], ainsi que la part du tourisme dans l'emploi total (données d'Eurostat). Les régressions sont précisées pour trois cas de figure, afin de valider la solidité des résultats. Un poids identique est attribué à chaque pays lors des régressions non pondérées, mais les grands pays se voient accorder un poids plus important dans les approches avec pondération démographique ou pondération du PIB.

[57] https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/

Annexe II – Principales réactions de l'UE sur le plan économique (de mars à août 2020)

MARS

12 La BCE décide de mener de nouvelles opérations de refinancement à plus long terme (ORLT) destinées à fournir des liquidités aux banques et de s'engager dans un programme supplémentaire d'achat d'actifs d'une valeur de 120 milliards d'euros valable jusqu'à la fin de 2020 pour faire face à la nervosité sur les marchés financiers. La BCE décide d'autoriser temporairement les banques de la zone euro à détenir des fonds propres à un niveau inférieur à celui défini dans les exigences en la matière.

13 La Commission adopte des lignes directrices sur la réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19.

16 Le groupe BEI annonce l'adoption de mesures, appelées à bénéficier en partie de la garantie du budget de l'UE, dans le cadre de programmes existants, afin de mobiliser jusqu'à 40 milliards d'euros pour soutenir financièrement des actions dans le domaine de la santé et des entreprises frappées par la crise.

18 La BCE décide de lancer un programme temporaire d'achats d'urgence face à la pandémie doté d'une enveloppe de 750 milliards d'euros.

19 La Commission adopte un encadrement temporaire fondé sur l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE pour permettre aux pouvoirs publics de soutenir les entreprises pendant la crise (au moyen de subventions, de garanties, de prêts bonifiés et de recapitalisations).

23 Le Conseil approuve la proposition de la Commission concernant l'activation de la «clause dérogatoire générale» prévue par les règles budgétaires de l'UE.

30 Adoption de modifications du règlement relatif au FEDER et du règlement portant dispositions communes, afin de permettre une utilisation souple de 37 milliards d'euros de fonds de cohésion pour financer des actions liées à la crise dans les domaines qui en ont le plus besoin.

AVRIL

09 L'Eurogroupe en configuration ouverte convient de créer trois filets de sécurité financière d'une valeur globale de 540 milliards d'euros, dont la gestion sera confiée au MES, au groupe BEI et à la Commission.

17 Un budget rectificatif 2020 de l'UE est adopté afin d'allouer trois milliards d'euros supplémentaires à l'instrument d'aide d'urgence et au mécanisme de protection civile.

30 La BCE décide de mener des opérations de refinancement à plus long terme d'urgence face à la pandémie entre mai et décembre 2020 afin de fournir des liquidités aux banques.

MAI

27 La Commission propose la création d'un fonds de redressement de l'UE (NextGenerationEU) d'une valeur de 750 milliards d'euros.

JUIN

04 La BCE décide d'augmenter de 600 milliards d'euros la dotation du programme d'achats d'urgence face à la pandémie et de le proroger au moins jusqu'à la fin juin 2021.

JUILLET

21 Le Conseil européen marque son accord pour la création d'un fonds de redressement de l'UE (NextGenerationEU) d'une valeur de 750 milliards d'euros.

Annexe III – Comparaison entre le budget 2020 initial de l'UE et les modifications qui y ont été apportées du fait de la COVID-19

Rubrique/Sous-rubrique du CFP	Redéploiement	Renforcement des crédits d'engagement	Renforcement des crédits de paiement
Compétitivité pour la croissance et l'emploi	1,7		
Cohésion économique, sociale et territoriale	54		22,6
dont: *initiative d'investissement en réaction au coronavirus* *initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus*	*54*		*8* *14,6*
Croissance durable: ressources naturelles	0,1		0,7
Sécurité et citoyenneté		3	
dont: *instrument d'aide d'urgence*		*2,7*	
L'Europe dans le monde	11,5	0,1	
Instruments spéciaux en dehors des plafonds du CFP (FSUE)	0,2		
Total des crédits d'engagement	**67,5**	**3,1**	
Total des crédits de paiement			**23,3**

Remarque: Données en milliards d'euros, situation à la fin août 2020.

Source: Commission.

Annexe IV – Montants disponibles au titre de NextGenerationEU

01 La plus grande partie des fonds de NextGenerationEU doivent servir à renforcer **la cohésion et la convergence économiques**, selon les modalités ci-après.

- **Un montant de 672,5 milliards d'euros alloué à la facilité pour la reprise et la résilience** (accord au Conseil) – Il s'agit du principal instrument nouveau de NextGenerationEU. Cette facilité procurera un soutien financier de grande ampleur pour les investissements et les réformes, qui permettra de restaurer le potentiel de croissance des économies, de remédier aux difficultés recensées dans le contexte du Semestre européen, ainsi que de contribuer à la mise en œuvre des stratégies écologique et numérique de l'UE.

- **Un montant de 47,5 milliards d'euros alloué au programme REACT-EU** (accord au Conseil européen) – Il s'agit de subventions relevant de la cohésion à octroyer aux États membres en fonction de la gravité de la crise économique.

02 **Une aide de 30 milliards d'euros sous forme de subventions** (accord au Conseil européen) permettra de renforcer les rubriques «Marché unique, innovation et numérique» ainsi que «Ressources naturelles et environnement» du CFP, selon les modalités ci-après.

- **Un renforcement des fonds alloués au titre du CFP à InvestEU –** Ce programme succède à l'EFSI et vise à continuer de soutenir les investissements stratégiques. Le Conseil européen a fait passer l'allocation proposée pour les garanties des 31,2 milliards d'euros initialement prévus à 5,6 milliards d'euros, ce qui en limitera l'impact sur le plan économique. Aucun accord n'a été trouvé concernant la «facilité d'investissement stratégique» proposée dans le cadre d'InvestEU, qui visait à promouvoir la nouvelle stratégie industrielle de l'UE.

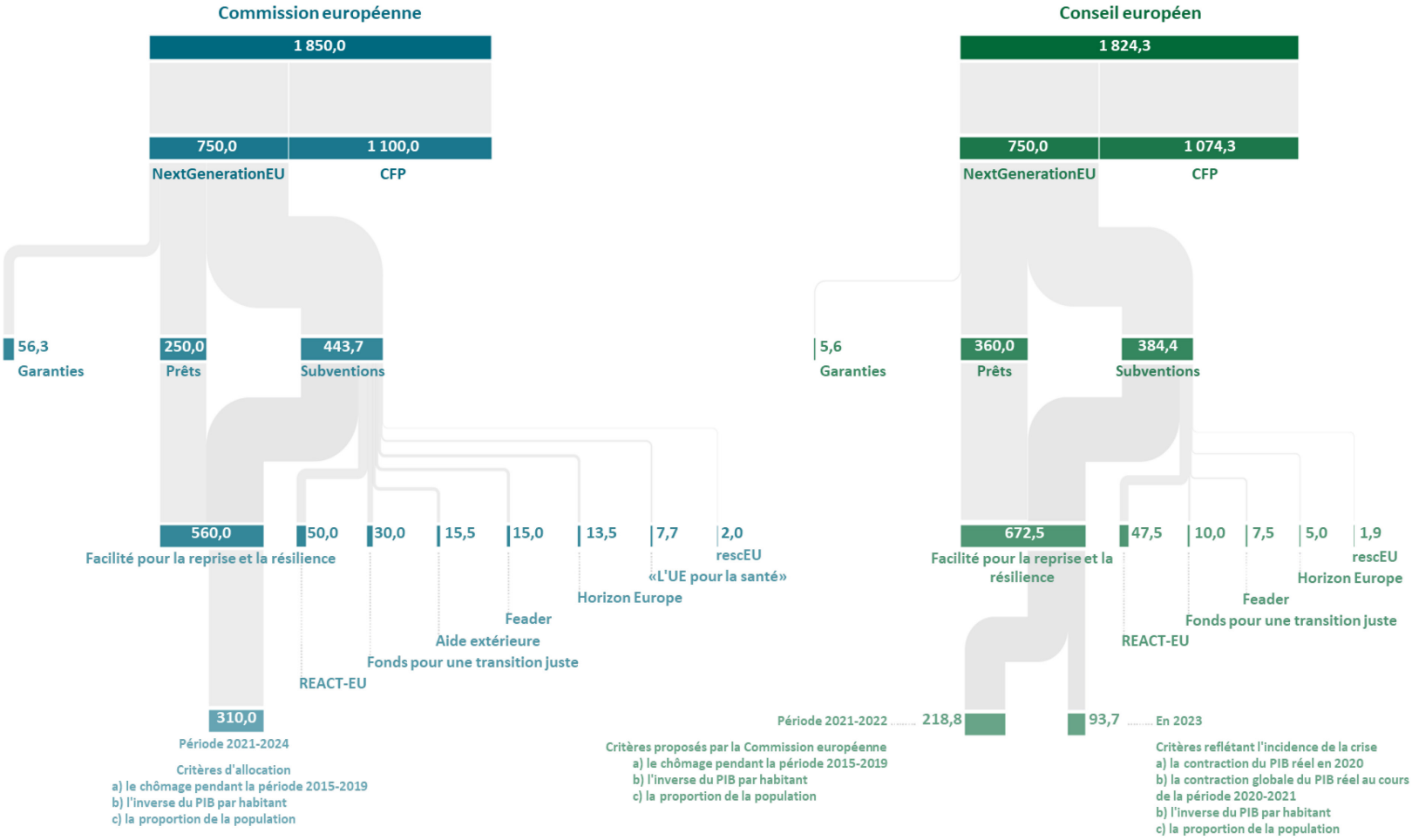
- Le Conseil européen n'a pas marqué son accord pour l'allocation proposée de 26 milliards d'euros au nouvel **instrument de soutien à la solvabilité**, dont l'objectif était d'éviter les cas d'insolvabilité au moyen d'investissements en fonds propres dans les secteurs financièrement les plus touchés par la pandémie.

- **Un renforcement de certains programmes: Horizon Europe** (pour soutenir les activités de recherche et d'innovation dans les domaines de la santé et du climat), **RescEU** (pour renforcer le mécanisme de protection civile de l'Union), **le Feader** (pour aider les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation durement touchés par la crise), ainsi que **«L'UE pour la santé»** (pour acheminer une aide ciblée afin d'améliorer les systèmes de santé nationaux). Le financement de ces programmes a en partie été refusé par le Conseil européen.

- **Le Fonds pour une transition juste –** Il vise à soutenir la diversification et la reconversion économiques des territoires les plus touchés par la transition vers des économies à faible intensité de carbone. Dans sa proposition, la Commission a alloué 30 milliards d'euros à ce Fonds, qui s'ajoutent aux 10 milliards d'euros inclus dans le prochain CFP. Cependant, le Conseil européen a réduit le montant alloué à 10 milliards d'euros.

03 Les chiffres présentés dans cette annexe concernent les mesures qui étaient approuvées à la fin août 2020 (voir aussi ***figure A***).

Figure A – Éléments constitutifs de NextGenerationEU: comparaison entre la proposition de la Commission et celle du Conseil européen (en milliards d'euros)



Annexe V – Niveau de mise en œuvre de différentes mesures financières de l'UE et du MES

Institution	Instruments	Fonds disponibles	Utilisation des fonds
Commission	Initiative d'investissement en réaction au coronavirus/Initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus	54 milliards d'euros en 2020	Fin juillet 2020, 97 modifications liées au coronavirus de programmes opérationnels de 18 États membres étaient confirmées. En octobre, environ 14 milliards d'euros ont été réaffectés dans 23 États membres et au Royaume-Uni pour des investissements consacrés à la lutte contre la crise économique et sanitaire. Huit milliards d'euros supplémentaires sont à la disposition des États membres sous la forme de préfinancements annuels non recouvrés. Compte tenu des procédures et des allocations budgétaires actuelles, les ressources disponibles en 2020 seront toutefois probablement limitées à 8 milliards d'euros de préfinancements, tandis que les fonds restants pourront être versés à compter de 2021.
	FSUE	0,18 milliard d'euros en 2020	Dix-neuf États membres ont demandé une aide, mais ils n'ont pas encore utilisé de fonds, car les dotations par pays font l'objet d'une évaluation de la Commission qui doit se terminer fin 2020. En octobre, la Commission a proposé de verser des avances à sept États membres qui en avaient fait la demande. Il est prévu de verser intégralement les fonds demandés en lien avec la COVID-19 en 2021, en fonction des disponibilités budgétaires.
	Fonds ESI	2,7 milliards d'euros en 2020	Fin août, la Commission avait adopté une décision de financement et deux modifications, qui ont permis d'affecter l'ensemble des fonds, à l'exception de 100 millions d'euros. Une grande partie des fonds ont été alloués à des contrats avec des concepteurs de vaccins.

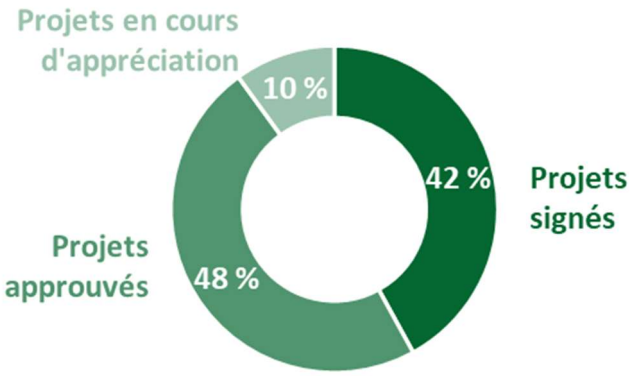
Institution	Instruments	Fonds disponibles	Utilisation des fonds
	Instrument SURE	100 milliards d'euros sous la forme de prêts	À la suite de la proposition faite par la Commission en août, le Conseil a approuvé, en septembre, des demandes émanant de 16 États membres pour des prêts s'élevant à 87,4 milliards d'euros. En octobre, le Conseil a accordé 0,5 milliard d'euros à la Hongrie et la Commission a émis avec succès, à hauteur de 17 milliards d'euros, les premières obligations pour financer l'instrument SURE.
BEI	Premières initiatives liées à la COVID-19	28 milliards d'euros de financement potentiel	À la mi-août, la BEI avait reçu de 23 États membres 72 demandes pour des projets liés à la COVID-19 qui représentaient 21 milliards d'euros. En dehors de ce montant, la BEI a approuvé ou signé des projets portant sur 18,1 milliards d'euros, tandis qu'un montant de 2,1 milliards d'euros était en cours d'évaluation.
	Fonds de garantie paneuropéen	200 milliards d'euros de financement potentiel	Les procédures préparatoires ont été terminées à la fin août, dès la ratification d'au moins 60 % des garanties nationales fournies au Fonds. Fin août, aucun projet de financement n'avait été lancé.
MES	Mesure de soutien dans le cadre de la crise pandémique	240 milliards d'euros	Aucune demande n'a été reçue de la part des États membres.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données compilées.

Annexe VI – État d'avancement de la riposte financière de la BEI à la crise de la COVID-19

01 Au 18 août 2020, la BEI fait état de 72 projets de financement: 15 sont en cours d'évaluation, 26 ont été signés et les 31 autres ont été approuvés. Les projets approuvés, les projets signés et ceux en cours d'évaluation s'élèvent, respectivement, à 8,8 milliards d'euros, 10,1 milliards d'euros et 2,1 milliards d'euros (voir ***figure A***). Près de 55 % des projets, qui correspondent à environ 75 % du budget total, ont été présentés entre juin et juillet.

Figure A – Ventilation des projets liés à la COVID-19 en fonction de l'état d'avancement de la procédure d'approbation



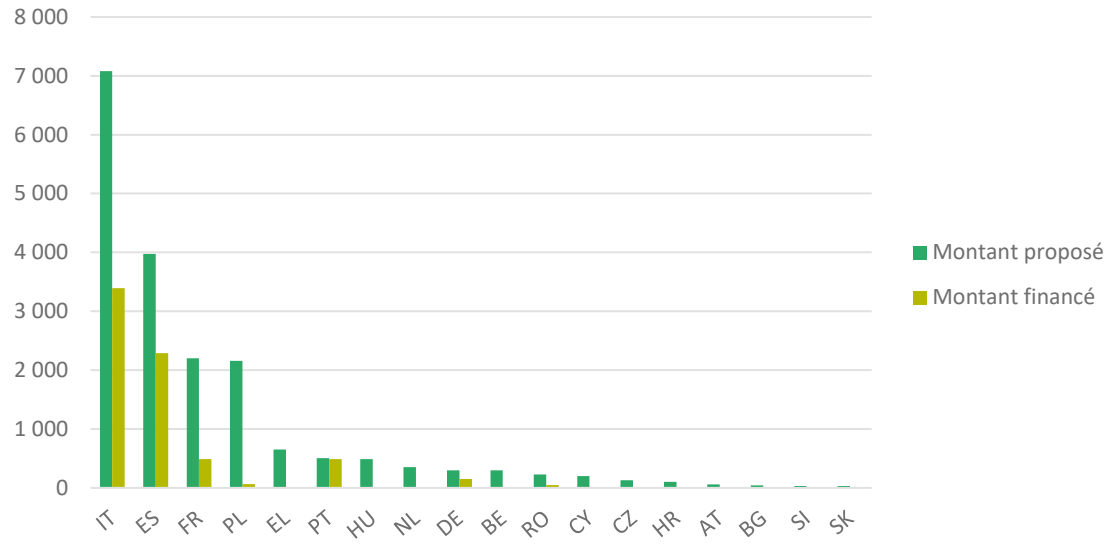
Remarque: Avant l'approbation du financement par le conseil d'administration de la BEI et la signature du prêt, les projets font l'objet d'une évaluation et de négociations.

Source: Base de données publique de la BEI[58].

02 Le pays où se trouve le plus grand nombre de projets financés par la BEI est l'Italie (18), suivie de l'Espagne (13), de la Pologne (5) et de la France (5). En ce qui concerne les montants inscrits au budget (voir ***figure B***), le pays qui a bénéficié à ce jour du montant le plus élevé au titre de l'intervention de la BEI est l'Italie (7 milliards d'euros), suivie de l'Espagne (4 milliards d'euros), de la France (2,2 milliards d'euros) et de la Pologne (2,1 milliards d'euros).

[58] https://www.eib.org/fr/projects/pipelines/index.htm?q=covid&sortColumn=projectStatusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=FR&defaultLanguage=FR&yearFrom=2020&yearTo=2020&countries.region=1&orCountries.region=true&orCountries=true&orSectors=true&orStatus=true

Figure B – Ventilation, par pays, des montants consacrés à des projets liés à la COVID-19



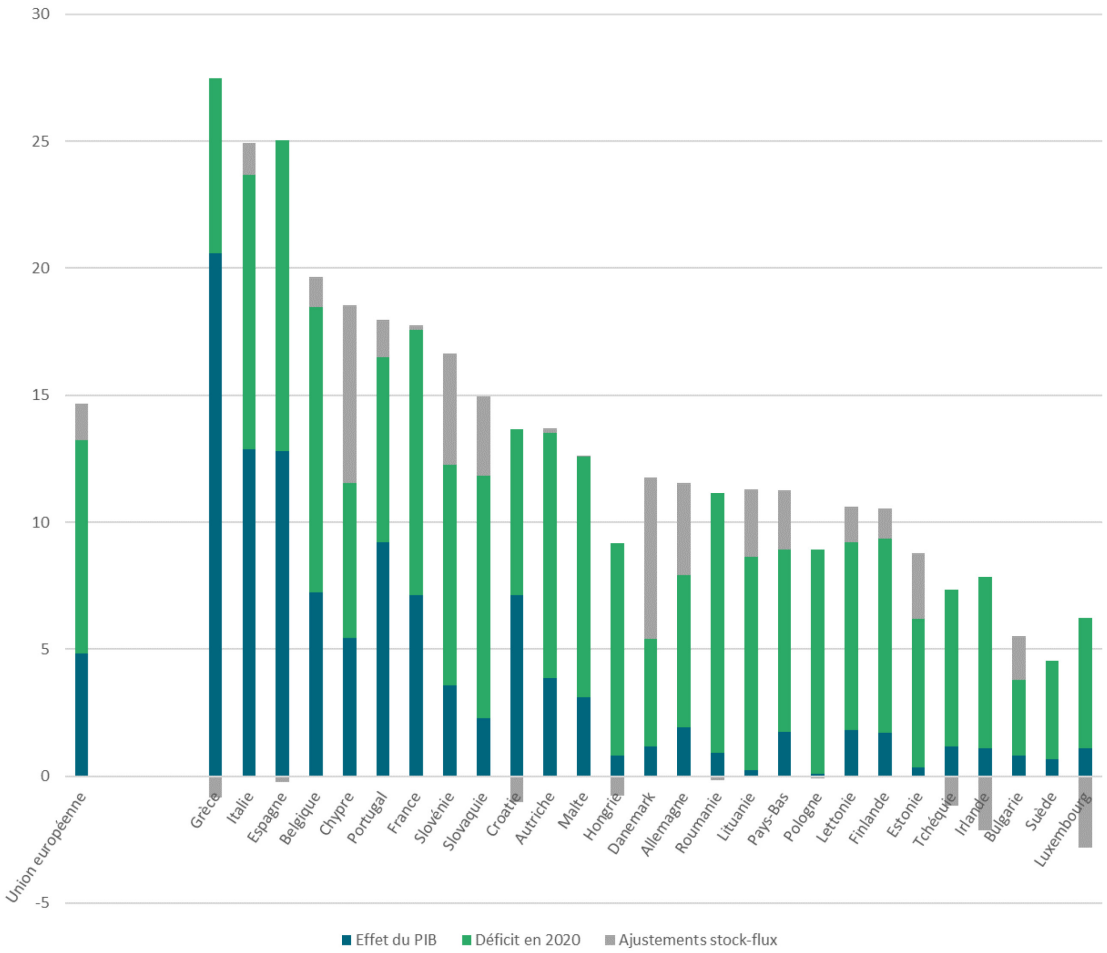
Source: Base de données publique de la BEI.

03 Sur l'ensemble de ces projets, 79 % (57) ciblaient les PME, 11 % (8), les soins de santé, 4 % (3), l'énergie, 3 % (2), la recherche et le développement et 2 %, l'environnement. En ce qui concerne les montants en jeu, 66 % des garanties sont accordées à des PME (13 909 millions d'euros), 29 %, à des projets dans le domaine des soins de santé (6 142 millions d'euros), 2 %, à l'énergie (400 millions d'euros) et 1 %, respectivement à l'environnement (300 millions d'euros) et à la recherche et développement (150 millions d'euros).

Annexe VII – Principaux facteurs expliquant les différences dans les variations des taux d'endettement public

01 Dans les prévisions concernant les dettes publiques exprimées en pourcentage du PIB[59], la variation des hausses est imputable essentiellement à l'ampleur des déficits et des ajustements stocks-flux attendus (tels que les prêts publics et les injections de capital instaurés pendant la crise), mais aussi à l'effet de la contraction des PIB. L'incidence des baisses de PIB sur les taux d'endettement est plus accentuée dans les pays où ces taux sont déjà élevés (voir ***figure A***). De plus, de fortes diminutions du PIB sont attendues dans la plupart des pays lourdement endettés (voir ***figure B***).

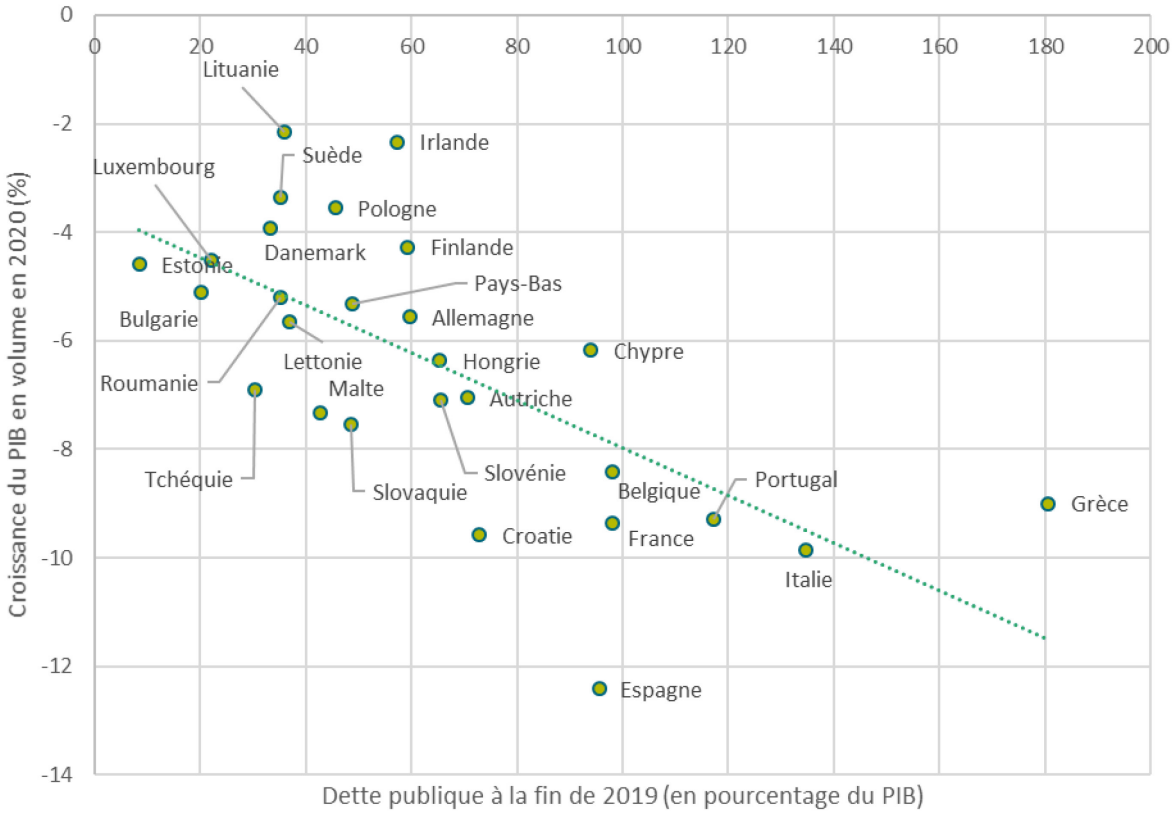
Figure A – Éléments expliquant les variations de l'endettement public en 2020 (en pourcentage du PIB)



Source: Prévisions de l'automne de la Commission (AMECO).

[59] Sur la base des prévisions de la Commission du printemps 2020.

Figure B – Des baisses plus accentuées du PIB sont prévues dans les pays lourdement endettés



Source: Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur les prévisions de la Commission de l'automne 2020.

Annexe VIII – Problèmes relatifs à l'obligation de rendre compte dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience

Dans notre avis sur la proposition de la Commission établissant une facilité pour la reprise et la résilience[60], nous soulignons les problèmes ci-après concernant l'obligation de rendre compte.

- Le champ d'application et les objectifs de la facilité pour la reprise et la résilience sont assez vastes et couvrent un large éventail de domaines d'action. Il n'y a quantification ni des résultats escomptés au niveau de l'UE ni des fonds à allouer aux différents objectifs. Dans ses orientations sur les PRR, la Commission proposait toutefois d'affecter 37 % des fonds à l'action pour le climat et 20 % à la transition numérique.

- En ce qui concerne le rôle du Parlement européen en matière de surveillance et de contrôle, la proposition de règlement établissant la facilité[61] prévoit la transmission de l'évaluation des PRR au Parlement européen, ainsi que la présentation d'un rapport annuel et d'un rapport d'évaluation quatre ans après l'entrée en vigueur du règlement. Dans notre avis, nous avons préconisé que le rôle du Parlement européen dans les procédures budgétaire et de décharge soit clairement défini dans la proposition de règlement établissant la facilité, étant donné que les dépenses effectuées dans le cadre de celle-ci seront gérées selon les règles budgétaires de l'UE régissant les recettes affectées externes.

- En vertu des dispositions de l'article 287, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Cour des comptes européenne est habilitée à contrôler toute recette ou dépense de l'Union. Le considérant 40 de la proposition de règlement établissant la facilité rappelle que toute personne ou entité qui reçoit des fonds de l'Union doit coopérer pleinement à la protection des intérêts financiers de l'Union et accorder les droits et accès nécessaires à la Cour des comptes européenne pour réaliser ses audits. Par souci de clarté, nous avons toutefois recommandé dans notre avis que la proposition de règlement sur la facilité stipule clairement que la Cour des comptes européenne a le droit de contrôler tant les subventions que les prêts accordés au titre de la facilité.

---

[60] Avis n° 6/2020 de la Cour des comptes européenne sur une facilité pour la reprise et la résilience.

[61] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience, COM(2020) 408 final.

- Après avoir présenté la première mouture de son projet de règlement sur la facilité, la Commission a proposé des règles proportionnées pour garantir la protection des intérêts financiers de l'Union. Elles étaient en cours de discussion au moment de l'achèvement du présent document. Elles se retrouvent en partie dans le compromis de la Présidence et dans les modifications apportées par le Parlement européen.

- Nous avons observé que les dépenses au titre de la facilité sont concentrées en début de période et que l'évaluation sera publiée après que la majeure partie d'entre elles aura été effectuée. C'est probablement inévitable, puisque l'un des objectifs de la facilité est qu'elle soit rapidement mise en œuvre. Tous les enseignements tirés de l'évaluation risquent donc de présenter une utilité limitée pour la gestion de la facilité durant le reste de la période.

- Les opérations de la facilité doivent être coordonnées dans le cadre du Semestre européen. Or, dans notre rapport spécial sur celui-ci, nous avons souligné combien il était difficile de mesurer l'efficacité de l'intervention politique lorsque les objectifs et domaines d'action sont multiples et concomitants.

Annexe IX – Idées antérieures pour des instruments de coordination économique plus ambitieux

01 La pandémie a mis en évidence une fois de plus la difficulté de gérer les chocs majeurs dans la zone euro, faute de capacité budgétaire au niveau de l'UE. Plusieurs idées concernant la création d'instruments budgétaires permanents de l'UE pour faire face aux chocs économiques de grande ampleur n'ont pu faire l'objet d'un consensus avant l'apparition de la pandémie. Pendant les négociations de la période 2017-2019 sur le budget pluriannuel de l'UE suivant, la Commission avait notamment mis sur la table les idées ci-après concernant des instruments financiers susceptibles d'atténuer les grands chocs macroéconomiques subis par l'économie de l'Union.

- **Un instrument de stabilisation macroéconomique** – En mai 2018, la Commission européenne a proposé d'établir un mécanisme européen de stabilisation des investissements, dans le but d'absorber les grands chocs macroéconomiques asymétriques survenant dans la zone euro. Avec cette solution, le budget de l'UE servirait à garantir des prêts adossés (*back-to-back*) jusqu'à hauteur de 30 milliards d'euros. Pourraient bénéficier de ces prêts les États membres qui subissent de tels chocs et respectent des critères stricts d'éligibilité portant sur la rigueur de leurs politiques macroéconomiques et budgétaires. L'aide aurait dû servir à maintenir les investissements publics aux mêmes niveaux. NextGenerationEU vise un même objectif, mais il est temporaire et son mécanisme de financement comporte à la fois des subventions et des prêts.

- **Un régime européen de réassurance chômage** – Cette idée a été avancée à plusieurs reprises sous diverses formes par la Commission, par des économistes et par des États membres. Le régime proposé par la Commission[62] servirait de «fonds de réassurance» pour les régimes nationaux d'assurance chômage (mais les indemnités de chômage ne seraient pas directement versées aux personnes sans emploi par son intermédiaire). Il offrirait une plus grande marge de manœuvre aux finances publiques nationales en temps de crise. Dans son programme de travail (version de janvier 2020), la Commission a annoncé son intention de proposer la mise en place d'un tel régime. L'instrument SURE peut être considéré comme une première étape vers la création d'un système européen d'assurance chômage. Cependant, compte tenu de son caractère discrétionnaire et de son champ d'application limité, il ne peut satisfaire les ambitions portées par l'idée initiale d'un stabilisateur automatique.

[62] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fr.pdf

- À la fin de 2019, l'Eurogroupe analysait encore des solutions qui permettraient d'établir un **instrument budgétaire de convergence et de compétitivité** (IBCC) de la zone euro, à financer sur le prochain CFP. Il devrait servir au financement de réformes qui renforcent la convergence entre États membres conformément aux priorités du Semestre européen. Il remplacerait l'**outil d'aide à la mise en place de réformes,** dont la création a initialement été proposée par la Commission en mai 2018.

02 L'idée d'«euro-obligations» (à savoir des obligations émises conjointement par les États membres de la zone euro) a été lancée pour la première fois par la Commission en 2011[63], pendant la crise de la dette souveraine. Alors que la crise de la COVID-19 s'aggravait, de nouvelles propositions concernant l'émission conjointe de titres de créance, tels que «des obligations corona», ont été formulées au niveau politique, dans des groupes de réflexion et dans le monde universitaire. Les fonds pourraient être mobilisés, par exemple, par la Banque européenne d'investissement. Grâce à la mutualisation, les obligations corona constitueraient, pour de nombreux États membres, une source de financement moins onéreuse que leurs propres obligations souveraines. Plusieurs États membres, y compris ceux le plus durement frappés par la crise, ont soutenu ce concept, mais d'autres s'y sont fortement opposés. La proposition concernant NextGenerationEU correspond au compromis obtenu lors des discussions à ce sujet.

[63] «Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité», Commission, 2011.

Acronymes, sigles et abréviations

ABE: Autorité bancaire européenne

AEAPP: Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles

AEMF: Autorité européenne des marchés financiers

AMECO: base de données macroéconomiques annuelles de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne

BCE: Banque centrale européenne

BEI: Banque européenne d'investissement

CERS: comité européen du risque systémique

CFP: cadre financier pluriannuel

CRII: initiative d'investissement en réaction au coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative*)

EFSI: Fonds européen pour les investissements stratégiques (*European Fund for Strategic Investments*)

Fonds ESI: Fonds structurels et d'investissement européens

FRR: facilité pour la reprise et la résilience

FSUE: Fonds de solidarité de l'Union européenne

IAU: instrument d'aide d'urgence

IFM: institutions financières monétaires

Instrument SURE: instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence

ISS: instrument de soutien à la solvabilité

MES: mécanisme européen de stabilité

NGEU: NextGenerationEU

PIB: produit intérieur brut

PME: petites et moyennes entreprises

PNP: prêt non performant

PRR: plans pour la reprise et la résilience

RNB: revenu national brut

RPP: recommandations par pays

UE: Union européenne

Glossaire

Aide d'État: soutien direct ou indirect fourni par les pouvoirs publics à une entreprise ou une organisation et qui confère à son bénéficiaire un avantage par rapport à ses concurrents.

Assistance financière: aide financière octroyée par l'UE (par exemple sous la forme de prêts) à des États membres en situation de crise financière, afin de les ramener sur la voie de la bonne santé macroéconomique ou financière et de veiller à ce qu'ils soient en mesure de faire face à leurs obligations de service public ou en matière de balance des paiements.

Cadre financier pluriannuel: programme de dépenses de l'UE établissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs des politiques) ainsi que les plafonds de dépenses pour six grandes rubriques. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses. Le CFP actuel couvre la période 2014-2020.

Institutions financières monétaires: terme désignant un ensemble comprenant les banques centrales, les établissements de crédits résidents au sens du droit de l'UE, ainsi que les autres institutions financières résidentes dont l'activité consiste à recevoir des dépôts de la part d'entités autres que des institutions financières monétaires (IFM) et qui, pour leur propre compte, consentent des crédits et/ou effectuent des placements en valeurs mobilières.

Marché financier: marché pour la vente et l'achat d'actions, d'obligations, de matières premières, de devises et d'autres actifs financiers.

Prêt non performant (PNP): prêt pour lequel des paiements sont dus depuis un certain temps (en général 90 jours) ou pour lequel tout indique qu'un remboursement intégral est peu probable.

Recommandations par pays: orientations stratégiques formulées chaque année par la Commission à l'intention des États membres sur la manière de conserver des finances publiques saines. La Commission les soumet ensuite au Conseil pour adoption en juillet dans le cadre du Semestre européen.

Semestre européen: cycle annuel de coordination des politiques économiques et budgétaires dans l'UE, dans le cadre duquel des orientations stratégiques sont fournies aux États membres.

Stabilisateur automatique: élément constitutif de la politique budgétaire, qui fluctue en fonction du cycle économique (recettes fiscales, dépenses en matière de protection sociale, etc.).

Équipe de la Cour des comptes européenne

La présente analyse a été réalisée par la Chambre IV, présidée par M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à la réglementation des marchés et à l'économie concurrentielle.

Elle a été effectuée sous la responsabilité de M^{me} Ildiko Gall-Pelcz, Membre de la Cour des comptes européenne, assistée de: M^{me} Claudia Kinga Bara, cheffe de cabinet; M. Zsolt Varga, attaché de cabinet; M. Zacharias Kolias, manager principal; M. Adrian Savin, chef de mission; M. Giuseppe Diana, M. Stefan-Razvan Hagianu, M^{me} Kamila Lepkowska et M. Jacques Sciberras, auditeurs; M. Adrian Williams (assistance linguistique); M^{me} Alexandra Mazilu (conception graphique), ainsi que M^{me} Claudia Albanese et M. Zsolt Varga (ECA Lab).

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

L'Union européenne et ses États membres ont mis en œuvre diverses mesures pour limiter et neutraliser les dommages économiques infligés par la pandémie actuelle de COVID-19. Le présent document d'analyse donne une vue d'ensemble de la situation en juin 2020 pour ce qui est des mesures prises au niveau national et en août 2020 en ce qui concerne celles adoptées par l'UE. Le document souligne également les risques, les défis et les occasions à saisir pour la coordination économique dans l'Union à l'avenir.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE