



COMMISSION
DES AFFAIRES
EUROPÉENNES

LA DETTE DE L'UNION EUROPENNE

**Communication de M. Kévin Mauvieux,
député de l'Eure (RN),**

Mercredi 15 avril 2026

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
I. La dette de l'Union européenne atteindra 800 Md€ à la fin du premier semestre 2026, huit fois plus qu'en 2020	5
A. Une capacité d'emprunt, longtemps contenue par le principe d'équilibre budgétaire, qui se limitait à des programmes d'assistance macrofinancière	5
1. L'assistance macrofinancière aux pays tiers	5
2. L'assistance macrofinancière aux États membres	6
B. Depuis 2021, une progression exponentielle de la dette européenne, portée par le plan de relance <i>Next Generation EU</i> et le soutien à l'Ukraine	7
1. Une rupture majeure : un emprunt commun pour financer des subventions dans le cadre du plan de relance <i>NGEU</i>	8
2. Un ample soutien financier à l'Ukraine par des programmes de prêts successifs.....	10
C. Une dette attendue à plus de 1 000 Md€ d'ici la fin de l'année 2027	11
1. Un nouvel emprunt de 150 Md€ pour financer la défense au travers du programme SAFE	11
2. Un futur prêt de soutien à l'Ukraine de 90 Md€.....	12
3. Des émissions toujours dynamiques dans les prochaines années.....	12
II. Le coût de l'endettement européen pèsera lourdement sur les finances publiques des États membres.....	14
A. Un impact significatif sur les contributions nationales, dans un contexte de forte volatilité des taux d'intérêt.....	14
1. Le dérapage de la charge d'intérêt de <i>NGEU</i> , deux fois plus élevée qu'initialement prévu.	14
2. Un poids durable sur le budget de l'Union, qui entraînera un renchérissement important de la contribution française à compter de 2028.....	15
3. Une exposition française aux risques financiers liés aux prêts à l'Ukraine.....	17
B. Un prétexte à un renforcement de la fiscalité européenne, au détriment des contribuables et de la compétitivité	20
1. Des propositions de nouvelles ressources propres pour rembourser la dette européenne	20
2. Un coût en réalité assumé par les contribuables français et européens	21
III. Une dangereuse fuite en avant.....	22
A. Une institutionnalisation du recours à l'endettement	22
1. De nouveaux mécanismes d'emprunt européen entre 2028 et 2034	22
2. Un risque de contournement des États membres dans la procédure d'octroi de nouveaux prêts.....	24
3. L'ambition avouée de faire reconnaître l'Union européenne comme émetteur souverain.	24

B. Une soutenabilité économique très incertaine	26
1. Des bénéfices économiques qui restent à démontrer	26
2. Une dette européenne qui s'ajoute à l'endettement déjà élevé des États membres, avec un risque de saturation des marchés	27
C. Une position française jusqu'ici très en retrait.....	28
1. Un appel à l'emprunt commun qui entache la crédibilité de la France	28
2. La nécessité d'une opposition résolue du Parlement à tout nouveau mécanisme d'endettement	29
Examen en commission	31
Liste des personnes auditionnées.....	46

INTRODUCTION

L'encours de dette de l'Union européenne s'élevait, au 7 avril 2026, à 786 Md€, sept fois plus qu'en 2020. Cette augmentation vertigineuse reflète la superposition des habilitations accordées à la Commission européenne pour emprunter sur les marchés en réponse aux différentes crises, qu'il s'agisse de financer les 750 Md€ du plan de relance *Next Generation EU*, les 76 Md€ de prêts à l'Ukraine, ou les 150 Md€ du programme SAFE pour l'industrie de défense. En 2025, la Commission était ainsi le cinquième plus grand émetteur souverain de l'Union européenne en termes de volume d'émission.

La mécanique, loin de s'enrayer, s'emballe, puisque la Commission prévoyait dans le projet de cadre financier pluriannuel présenté en juillet 2025, que l'Union puisse emprunter encore 640 Md€ entre 2028 et 2034.

Cette situation est préoccupante à quatre titres.

Elle est tout d'abord contraire aux traités, qui imposent que le budget de l'Union européenne soit équilibré en recettes et en dépenses, et intégralement financé par des ressources propres.

Ensuite, loin de constituer une solution miracle aux difficultés de financement des États membres, la dette européenne pèse lourdement sur leurs finances publiques, dès maintenant par la charge des taux d'intérêt, et à l'avenir par les remboursements du principal, pour un bénéfice économique non démontré. La France, qui n'a reçu que de 11 % des subventions du plan *NGEU*, devra ainsi assumer 16 % de son remboursement, au prix d'un renchérissement de sa contribution au budget de l'Union de 4 Md€ par an dès 2028 à système de ressources propres inchangé.

L'accroissement des émissions de l'Union menace également de dégrader les conditions de financement de la dette publique nationale, qui représente désormais 117 % du PIB, par un risque de saturation du marché des dettes souveraines.

Enfin, l'institutionnalisation d'une capacité d'endettement européenne opère comme un accélérateur de notre perte de souveraineté, qu'elle nécessite l'extension de la fiscalité européenne, ou justifie le contrôle accru de la Commission européenne sur les politiques publiques menées par les États membres, sous la menace de ne pas verser les fonds promis.

Pour toutes ces raisons, il apparaît fondamental de mettre fin à cette fuite en avant, en appelant l'Assemblée nationale à s'opposer à tout accroissement futur de la dette européenne lors de la ratification de la décision « Ressources propres » qui lui sera soumise en 2027.

I. La dette de l'Union européenne atteindra 800 Md€ à la fin du premier semestre 2026, huit fois plus qu'en 2020

Les articles 310 et 311 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoient que « **le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses** » et qu'il est, « **sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres** ». Ces dispositions conduisent à interdire à l'Union de recourir à l'endettement pour couvrir des déficits budgétaires afin de remédier à une mauvaise gouvernance financière.

L'émission de titres de dette par l'Union européenne s'est ainsi longtemps limitée à des programmes d'assistance macrofinancière, par lesquels l'Union emprunte pour prêter à des pays tiers ou des États membres. Si ces opérations créent un passif pour le budget européen, elles ne dégradent pas le bilan de l'Union européenne et n'engendrent en principe aucune charge supplémentaire tant que la soutenabilité économique des bénéficiaires du prêt est assurée. **Une rupture majeure est intervenue en 2020, lorsque le Conseil européen a autorisé l'Union européenne à s'endetter pour financer un plan de relance de 750 Md€, dont 390 Md€ de subventions.**

A. Une capacité d'emprunt, longtemps contenue par le principe d'équilibre budgétaire, qui se limitait à des programmes d'assistance macrofinancière

1. L'assistance macrofinancière aux pays tiers

L'Union emprunte depuis longtemps sur les marchés dans le cadre des programmes d'assistance macrofinancière mis en place pour soutenir des pays tiers qui connaissent de graves difficultés macroéconomiques, en particulier des crises de balance des paiements ou de financement extérieur. En vertu de l'**article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**, les décisions d'assistance macrofinancière sont adoptées par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Lorsque la situation d'un pays tiers exige une assistance financière de façon urgente, l'article 213 autorise le Conseil à se prononcer seul, sans associer le Parlement.

L'assistance macrofinancière prend la forme de prêts financés par l'émission d'obligations de l'Union européenne. Jusqu'à 2022, les opérations d'emprunt suivaient une **approche back-to-back** : chaque prêt était financé par l'émission d'une obligation de l'Union correspondante, dont l'échéance, le taux d'intérêt et le calendrier de remboursement concordaient exactement avec ceux du prêt. L'intégralité du coût du financement est ainsi supportée par les pays bénéficiaires. Pour prévenir le risque de défaut, **les prêts sont provisionnés à hauteur de 9 % de leur valeur**, dans un Fonds commun de provisionnement, conformément à l'article 31 du règlement établissant

l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI). Le montant total d'assistance macrofinancière que l'Union peut accorder est d'ailleurs limité par un plafond des provisionnements inscrit dans le cadre financier pluriannuel – il était de 1,05 Md€ dans le CFP 2021-2027, avant d'être relevé à 1,57 Md€ lors de la révision de mi-parcours.

L'aide s'inscrit en principe dans le cadre d'un programme conclu avec le Fonds monétaire international (FMI), qu'elle vient compléter. Cela est censé permettre à l'Union de s'appuyer sur l'expertise du fonds en matière de stabilisation macroéconomique tout en assurant la convergence du soutien avec les standards européens. Les conditions précises attachées à l'assistance macro-financière sont précisées dans un protocole d'accord conclu entre la Commission et le pays bénéficiaire, qui définit un ensemble de mesures de politique économique et de réformes, négocié par la Commission et validé par les États membres, qui constitue la base pour le décaissement des différentes tranches de l'assistance.

Les principaux pays bénéficiaires des dispositifs d'assistance macro-financière depuis 2013 ont été l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, la Géorgie, la Jordanie, le Kosovo, la Moldavie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, l'Ukraine et la Tunisie. Un rapport annuel est publié chaque année par la Commission sur l'état des lieux des programmes d'assistance financière sur l'année passée. En 2024, de nouveaux prêts ont été décaissés au titre de l'Assistance macrofinancière, d'un montant de 1,15 Md€ (1 Md€ pour l'Égypte, 95 M€ pour la Moldavie et 50 M€ pour la Macédoine du Nord). S'y ajoutent un programme de 4 Md€ pour six pays candidats, dans le cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux, et une facilité de prêt distincte de 1,5 Md€ pour la Moldavie.

Au 31 décembre 2024, l'encours total des prêts accordés aux pays tiers, hors Ukraine, s'élevait à 16 Md€.

2. L'assistance macrofinancière aux États membres

L'Union européenne est également habilitée à accorder une assistance financière aux États membres qui connaîtraient « *des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle* », sur le fondement de l'**article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**. Du fait de son caractère urgent, cette décision est prise par le Conseil, sur proposition de la Commission, sans vote du Parlement européen. Comme l'assistance macrofinancière aux pays tiers, ces prêts reposaient jusqu'en 2022 sur une approche *back-to-back*.

Le volume de prêts consentis aux États membres s'est progressivement accru, au rythme des crises qu'a connu l'Union européenne, notamment la crise de la zone euro et la crise sanitaire. En 2021, trois programmes avaient été mis en place :

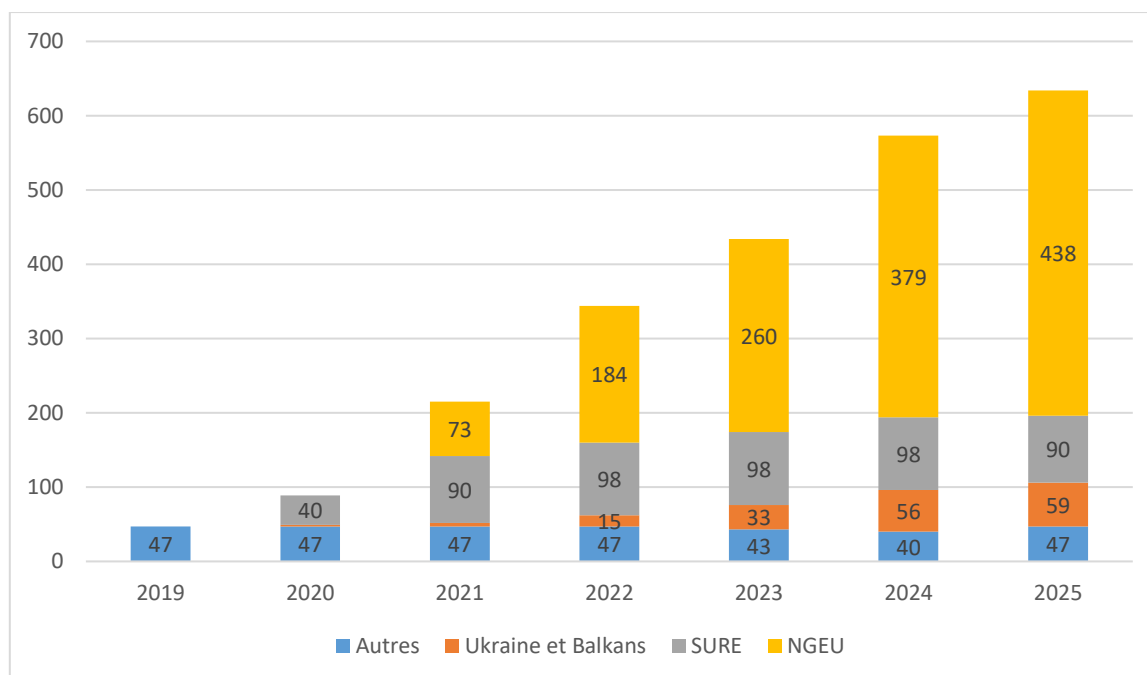
- Le **mécanisme de soutien aux balances des paiements (BoP)**, créé en 2002 afin d'aider les pays de l'Union européenne n'appartenant pas à la zone euro, qui étaient confrontés à des difficultés de balance de paiement. Il ne représente plus qu'un très faible montant.
- Le **mécanisme européen de stabilité financière (MESF)**, mis en place en 2010, qui visait à fournir en urgence une assistance financière aux États membres connaissant de graves perturbations économiques ou financières. Il a été activé en 2011 pour l'Irlande (22,5 Md€) et pour le Portugal (24,3 Md€), puis en 2015 pour financer une aide à court terme à la Grèce (7,16 Md€). Il représente aujourd'hui un **encours de 37,1 Md€** après le remboursement anticipé opéré par le Portugal en 2025. D'autres remboursements anticipés du Portugal et de l'Irlande pourraient intervenir en 2026.
- Le **programme SURE**, adopté en juin 2020 afin d'aider les États membres à faire face aux augmentations soudaines et importantes des dépenses publiques liées aux régimes de chômage partiel et aux mesures similaires dans le contexte de la crise du covid-19. L'Union européenne a fourni près de 98,4 Md€ de prêts dans ce cadre à 19 États membres, dont 27 Md€ à l'Italie, 21 Md€ à l'Espagne et 11 Md€ à la Pologne. La France, qui bénéficiait de meilleures conditions d'emprunt que l'Union européenne à cette date, n'a pas souhaité en bénéficier. **L'encours actuel est d'environ 90 Md€, la dernière échéance de remboursement étant fixée à 2050.**

Les prêts aux États membres sont garantis sur la *headroom*, soit la marge de manœuvre entre le montant total du budget de l'Union pour l'année correspondante et le montant maximum de ressources propres que la Commission européenne serait théoriquement en droit d'appeler auprès des États membres pour une année donnée. Ce plafond de ressources propres est fixé par la Décision ressources propres, adoptée à l'unanimité par le Conseil et approuvée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

B. Depuis 2021, une progression exponentielle de la dette européenne, portée par le plan de relance *Next Generation EU* et le soutien à l'Ukraine

Un changement de paradigme est intervenu en 2020, avec la décision d'autoriser pour la première fois la Commission européenne à emprunter sur les marchés pour financer des subventions au sein d'un plan de relance européen. En parallèle, l'Union européenne a massivement emprunté pour assurer un soutien financier à l'Ukraine à travers des programmes de prêts successifs, qui se démarquent de l'assistance macrofinancière aux pays tiers par l'ampleur de son montant et des risques importants, couverts directement par le budget de l'Union.

Assistance financière de l'Union aux États membres et aux pays tiers financée par l'emprunt
(montants décaissés, en Md€)



Source : Commission européenne, EU Investors, mars 2026

1. Une rupture majeure : un emprunt commun pour financer des subventions dans le cadre du plan de relance NGEU

L'adoption du plan de relance *Next Generation EU* a constitué un tournant majeur, tant par son ampleur, que par ses modalités de financement par un emprunt commun.

Cette décision s'explique en partie par le **contexte exceptionnel de la crise pandémique**, qui avait entraîné une contraction brutale de l'activité économique dans l'ensemble de l'Union européenne – de 5,6 % du PIB en moyenne et de 9 % en France en 2020 – et les marchés obligataires étaient soumis à de fortes tensions. Les chefs d'État et de gouvernement se sont donc accordés, lors du Conseil européen de juillet 2020, pour mettre en place un **plan de relance de 750 Md€ (prix de 2018), dont 390 Md€ de subventions et 360 Md€ de prêts**. Cela correspond à 807 Md€ en prix courants.

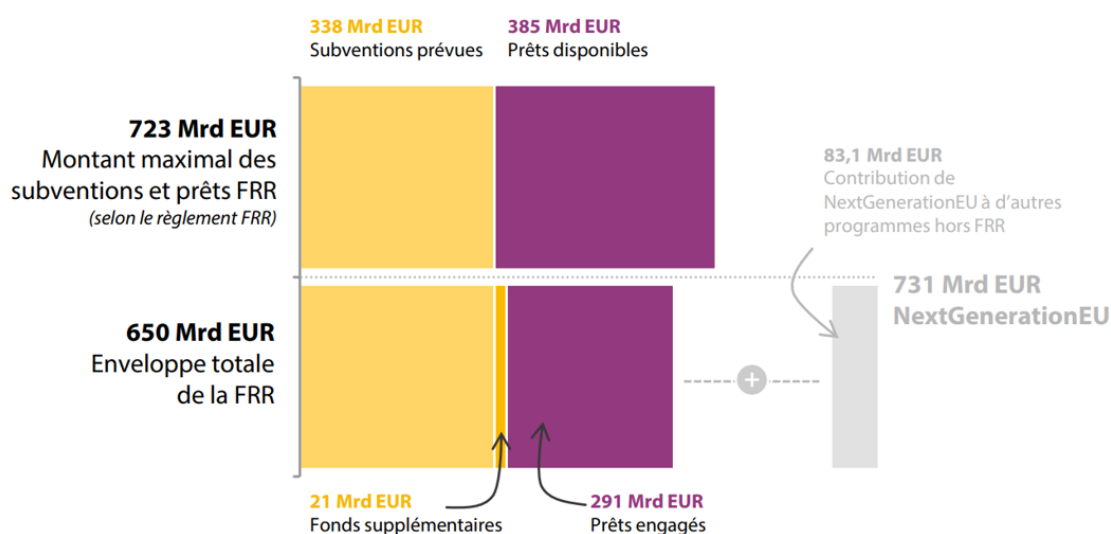
Pour le financer, l'article 5 de la décision « Ressources propres » du 14 décembre 2020 a habilité la Commission à emprunter des fonds sur les marchés de capitaux au nom de l'Union. Cette **capacité d'endettement est strictement délimitée dans le temps** : il est prévu que **plus aucun nouvel emprunt net ne pourra intervenir après 2026 et que les fonds devront être intégralement remboursés au plus tard le 31 décembre 2058**. En parallèle, le plafond des ressources propres a été relevé à 1,4 % du RNB pour que les emprunts NGEU puissent être garantis sur la marge de manœuvre

du budget de l'Union. Conformément aux traités, la décision « Ressources propres » a été adoptée à l'unanimité par les États membres et ratifiée par les parlements nationaux.

Un emprunt européen combiné à un plan de relance commun avait pour objectifs d'amplifier l'impact économique des plans de relance des États membres, en évitant les comportements de passager clandestin, d'orienter les dépenses vers des priorités européennes telles que les transitions écologique et numérique, de garantir de meilleures conditions de financement aux États membres qui n'auraient sinon pas pu emprunter, et d'envoyer un signal fort aux marchés. La directrice générale de la Commission, Stéphanie Riso, a fait état d'une très rapide réduction des *spreads* entre les obligations nationales dès l'annonce de *Next Generation EU*.

Une partie des fonds empruntés a alimenté directement certains programmes du budget de l'Union, pour 83 Md€ (en prix courants). Mais l'essentiel a abondé, à hauteur de 723 Md€ (prix courants) un nouvel instrument dédié, la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), pour soutenir les investissements et réformes structurelles engagés par les États membres conformément aux priorités de l'Union européenne. Ces mesures sont détaillées dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience, soumis à la Commission et approuvés par le Conseil, et le décaissement des fonds intervient au fur et à mesure de l'atteinte de cibles et de jalons dans leur mise en œuvre. La France n'a pas souhaité recourir aux prêts de la FRR, mais est le troisième bénéficiaire de la partie subventions, derrière l'Espagne et l'Italie, avec une enveloppe totale de 40,3 Md€. Le reste des fonds de *NGEU* a alimenté directement certains programmes du budget de l'Union, pour 78 Md€.

Budget de *Next Generation EU* (situation fin 2024)



Source : Cour des comptes européenne.

La Commission empruntant progressivement pour couvrir les demandes de paiement présentées par les États membres, le montant final de l'endettement ne sera connu qu'au 31 décembre 2026, date après laquelle plus aucun paiement ne pourra intervenir. Les États membres n'ayant pas sollicité l'intégralité des prêts disponibles, **l'endettement maximal correspondant à NGEU sera de 731 Md€, dont 442 Md€ pour les subventions.**

Il est cependant probable qu'il soit inférieur si l'ensemble des États membres ne parviennent pas à atteindre leurs jalons et cibles avant l'échéance d'août 2026. Le décaissement des fonds de la FRR s'est en effet trouvé ralenti par les longs délais d'approbation des PNRR et les difficultés rencontrées par certains États membres pour les mettre en œuvre. Ainsi, **au 31 mars 2026, seulement 397 Md€ avaient été décaissés** (240 Md€ de subventions et 157 Md€ de prêts), **soit 63 % des fonds de la FRR.** La France se distingue par le taux de décaissement le plus élevé de l'Union, ayant déjà obtenu 85 % des fonds auxquels elle a droit.

2. Un ample soutien financier à l'Ukraine par des programmes de prêts successifs

Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, l'Union européenne a apporté un important soutien financier à l'Ukraine, notamment sous forme de prêts. Ceux-ci ont été accordés à travers différents dispositifs pour un **montant total de 76 Md€** :

- Une **assistance macro-financière d'urgence de 1,2 Md€** a été mise à disposition juste avant l'invasion russe puis versée en deux tranches de 600 M€ chacune en mars et mai 2022. Les prêts ont été provisionnés à hauteur de 9 %, conformément au règlement IVCDI ⁽¹⁾.
- Une **assistance macro-financière exceptionnelle** d'un montant de **6 Md€** a été décaissée en 2022. Elle accorde des conditions de financement très favorables, avec une échéance de 25 ans, et une prise en charge du coût des taux d'intérêt et des frais administratifs par le budget européen. Compte tenu du risque qui pesait sur la capacité de l'Ukraine à faire face à ses obligations, les États membres ont prévu que les prêts bénéficient d'une couverture de 70 % – 9 % pris en charge par le budget de l'Union, et 61 % garantis directement par les États membres ⁽²⁾.
- Une **assistance macro-financière + (« AMF+ »)** d'un montant de **18 Md€** a été octroyée à l'Ukraine en 2023. Le prêt est assorti de conditions très favorables, avec une durée maximale de remboursement de 35 ans et une période de grâce

(1) Décision (UE) 2022/313 du Parlement européen et du Conseil.

(2) Décision (UE) 2022/1201 du Parlement européen et du Conseil.

jusqu'en 2033. Face à la difficulté de prévoir un provisionnement à la mesure des risques encourus et du montant important accordé, il a été décidé de modifier le règlement établissant le cadre financier pluriannuel 2021-2027 afin de garantir l'AMF + sur la marge de manœuvre du budget de l'Union ⁽³⁾.

- La **Facilité pour l'Ukraine**, d'un montant de 50 Md€ sur la période 2024-2027, a été adoptée lors de la révision de mi-parcours du CFP 2021-2027⁴. Destinée à couvrir les besoins de financement immédiats de l'Ukraine et à soutenir sa reconstruction, elle comprend 17 Md€ de subventions et **33 Md€ de prêts**. Si certaines tranches d'aide ont déjà été versées, environ 10 Md€ de prêts le seront d'ici fin 2027 en contrepartie de réformes à réaliser par Kiev dans le cadre du Plan pour l'Ukraine. Les prêts sont là aussi garantis sur la marge de manœuvre du budget de l'Union.
- En 2025, une **assistance macro-financière de 18,1 Md€** a été versée à l'Ukraine dans le cadre de l'initiative des « **prêts ERA à l'Ukraine** » du G7 d'un montant total de 35 Md€. Il est prévu que le coût des taux d'intérêt et du remboursement du principal soit pris en charge par les revenus d'aubaine issus des actifs immobilisés de la Banque centrale de Russie détenus par l'Union européenne, estimés entre 2,5 et 3 Md€ par an ⁽⁵⁾.

C. Une dette attendue à plus de 1 000 Md€ d'ici la fin de l'année 2027

Au 7 avril 2026, l'encours des obligations de l'Union s'élevait à 786 Md€, dont 745 Md€ d'obligations à moyen ou long terme (EU-Bonds) et 40 Md€ d'obligations de court terme (EU-bills). Il devrait encore **s'accroître jusqu'à la fin de la décennie, à raison de deux nouveaux mandats accordés à la Commission européenne, pour le programme SAFE et un nouveau prêt de 90 Md€ à l'Ukraine.**

1. Un nouvel emprunt de 150 Md€ pour financer la défense au travers du programme SAFE

L'instrument SAFE a été mis en place en mai 2025 pour permettre aux États membres de renforcer leur capacité industrielle de défense malgré des marges de manœuvre budgétaires contraintes. Il est prévu d'octroyer jusqu'à **150 Md€ de prêts de long terme** (durée maximale de remboursement de 45 ans) aux États membres pour financer des acquisitions conjointes d'armement, avec des critères de préférence européenne. Comme les précédents dispositifs, il est garanti sur la marge de manœuvre du budget de l'Union.

(3) Règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil.

(4) Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil.

(5) Règlement 2024/2773 établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine.

La France a cette fois-ci demandé à bénéficier du dispositif, dont elle est, avec 15 Md€ de prêts accordés, la troisième bénéficiaire derrière la Pologne (44 Md€) et la Roumanie (17 Md€). **Cela reflète les évolutions des conditions de financement respectives de la France et de l'Union européenne, qui rendent plus intéressant le recours à des instruments européens**, selon la Direction générale du Trésor. Avant les perturbations liées à la guerre en Iran, le taux à dix ans de la France s'établissait à 3,5 % environ contre 3,2 % pour les émissions de la Commission européenne.

Les premiers décaissements du programme SAFE devraient intervenir à compter d'avril 2026.

2. Un futur prêt de soutien à l'Ukraine de 90 Md€

Le Conseil européen s'est accordé, le 18 décembre 2025, sur l'octroi d'un nouveau prêt de soutien de 90 Md€ à l'Ukraine pour couvrir ses besoins budgétaires et militaires en 2026 et 2027. Pour limiter la charge financière pour l'Ukraine, il était prévu que l'Union assume le paiement des intérêts de l'emprunt et que l'Ukraine ne soit tenue de rembourser le prêt qu'une fois reçues les réparations de la Russie pour les dommages causés par la guerre. Un tel dispositif ne pouvait cependant être adopté qu'à la condition d'obtenir le soutien de tous les États membres, puisque la garantie du prêt sur la *headroom* nécessitait une décision du Conseil à l'unanimité afin de modifier le règlement établissant le CFP 2021-2027. Compte tenu du refus de la Hongrie, de la Slovaquie et de la République tchèque de participer au dispositif, il a été décidé de recourir à une **coopération renforcée** ⁽⁶⁾. Concrètement, cela devait permettre d'imputer exclusivement aux vingt-quatre États participants la charge financière liée à la garantie du prêt et aux coûts d'emprunt et de neutraliser intégralement l'exposition financière des États non participants.

L'octroi de ce nouveau prêt aurait pour effet de porter le montant total emprunté par l'Union européenne pour le soutien à l'Ukraine à 166 Md€ à la fin de l'année 2027.

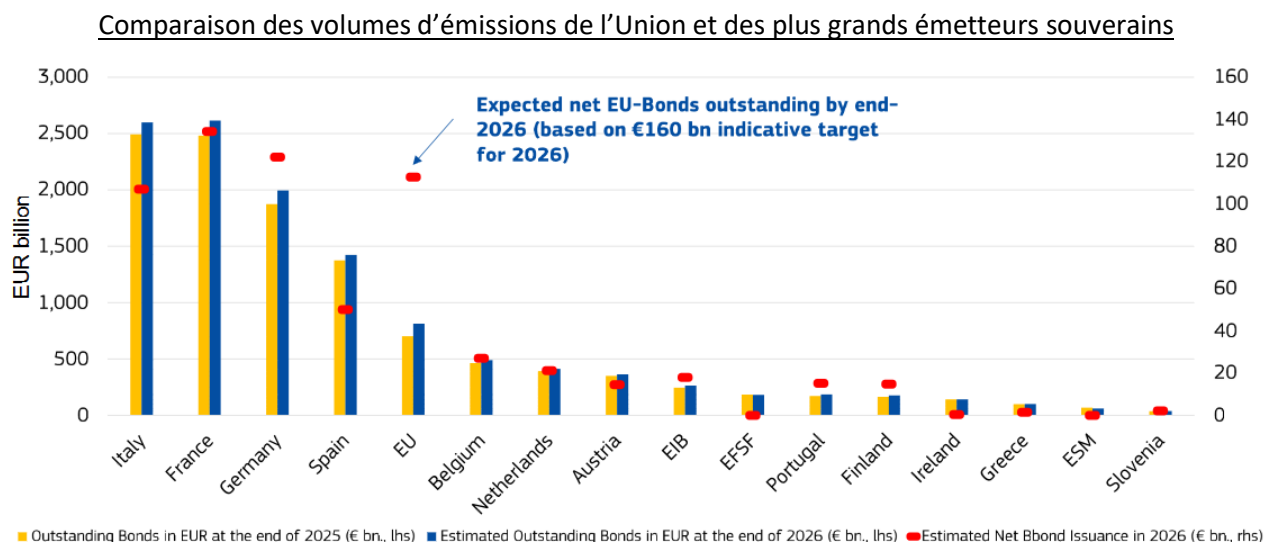
Malgré le compromis trouvé au Conseil européen en décembre, **l'adoption formelle du prêt par le Conseil se trouve toujours suspendue au veto du Premier ministre hongrois Victor Orban.**

3. Des émissions toujours dynamiques dans les prochaines années

Ces nouveaux mandats se refléteront dans la trajectoire de l'endettement de l'Union jusqu'à 2030.

(6) Ce mécanisme, prévu à l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, autorise certains États membres à collaborer lorsqu'il devient manifeste que l'Union dans son ensemble ne peut pas atteindre les objectifs recherchés.

Le plan de financement semestriel du premier semestre 2026 prévoyant un niveau d'émissions de 90 Md€ d'ici fin juin 2026, l'encours obligataire de l'Union devrait atteindre près de 800 Md€ d'ici fin juin 2026.



Source : Commission européenne, EU Investors, mars 2026

À compter du deuxième semestre 2026, l'encours de dette de l'Union sera tiré à la hausse par les programmes suivants :

- Les derniers décaissements de la FRR, dont 250 Md€ demeurent disponibles, qui peuvent intervenir jusqu'à la fin de l'année 2026 ;
- Le programme SAFE de 150 Md€, qui commencera en avril 2026 et s'étalera jusqu'en 2030 ;
- La Facilité pour l'Ukraine, dont il reste 10 Md€ à décaisser jusqu'à fin 2027 ;
- S'il est adopté, le nouveau prêt de 90 Md€ à l'Ukraine, qui pourrait commencer dès 2026 et s'étalera jusqu'en 2028.

Si les estimations précises demeurent difficiles tant que le montant total emprunté au titre de la FRR ne sera pas connu, la Cour des comptes européenne estime, sur la base de ces nouveaux mandats, qu'il est possible que la dette de l'Union européenne dépasse 1 000 Md€ dès la fin de l'année 2027.

II. Le coût de l'endettement européen pèsera lourdement sur les finances publiques des États membres

En dépit de l'engagement du Président de la République Emmanuel Macron à ce que le plan de relance *Next Generation EU* ne pèse pas sur les contribuables, il apparaît que ce sont bien eux qui supporteront la charge de son remboursement à compter de 2028, à travers une augmentation de la contribution française au budget de l'Union.

A. Un impact significatif sur les contributions nationales, dans un contexte de forte volatilité des taux d'intérêt

1. Le dérapage de la charge d'intérêt de NGEU, deux fois plus élevée qu'initialement prévu

Alors que la Commission européenne avait estimé que les intérêts de l'emprunt commun NGEU s'élèveraient à 15 Md€ sur la période 2021-2027, ils devraient en réalité se situer entre 29 et 30,4 Md€ du fait de la hausse des taux d'intérêt.

Le plan de relance a en effet été décidé en 2020, à un moment où les taux à 10 ans de l'Union n'étaient que de 0,07 point. L'invasion de l'Ukraine par la Russie, combinée au choc énergétique, a provoqué un choc inflationniste majeur qui a conduit la Banque centrale européenne à relever ses taux directeurs. Au 30 décembre 2022, le taux à 10 ans de l'Union atteignait 3,20 %. La situation s'est ensuite partiellement détendue, les taux de l'Union ayant fluctué entre 2,8 % et 3,3 % au premier semestre 2025.

La hausse des intérêts a d'abord été prise en charge par les mécanismes de flexibilité existant au sein du CFP 2021-2027. Puis, la Commission européenne a proposé d'instaurer un « **instrument EURI** » dans le cadre de la révision de mi-parcours du CFP, afin de financer le surcoût d'intérêts jusqu'en 2027. Il a été prévu que les besoins de financement seraient pourvus selon un **mécanisme « en cascade »** :

- Étape n° 1 : mobilisation des crédits déjà prévus sur la ligne EURI dans le cadre du CFP existant ;
- Étape n° 2 : recours à la procédure budgétaire annuelle, par des redéploiements de crédits et par l'utilisation des marges disponibles ;
- Étape n° 3 : mobilisation des crédits dégagés puis recours aux contributions des États membres par la mobilisation du nouvel instrument EURI.

Un accord interinstitutionnel a été conclu pour que **les surcoûts restants après l'étape 1 soient répartis à parts égales entre l'étape 2 et l'étape 3**, le Parlement

européen souhaitant préserver les programmes du budget de l'Union, tandis que le Conseil voulait limiter l'impact sur les contributions des États membres.

Pour l'exercice 2025, la charge d'intérêts était de 5 Md€, contre 2,7 Md€ prévus dans le CFP initial. Le surcoût d'intérêts de 2,3 Md€ a été financé pour moitié par la mobilisation de la marge de la rubrique 2b du CFP et de l'instrument de flexibilité, et pour moitié par des crédits dégagés via la mobilisation de l'instrument EURI.

Pour l'exercice 2026, le coût total des intérêts devrait représenter 8 Md€, soit un surcoût de 4,2 Md€. Il sera, là encore, couvert pour moitié par la marge sous plafond de la rubrique 2b et de l'instrument de flexibilité, et pour moitié par les crédits dégagés.

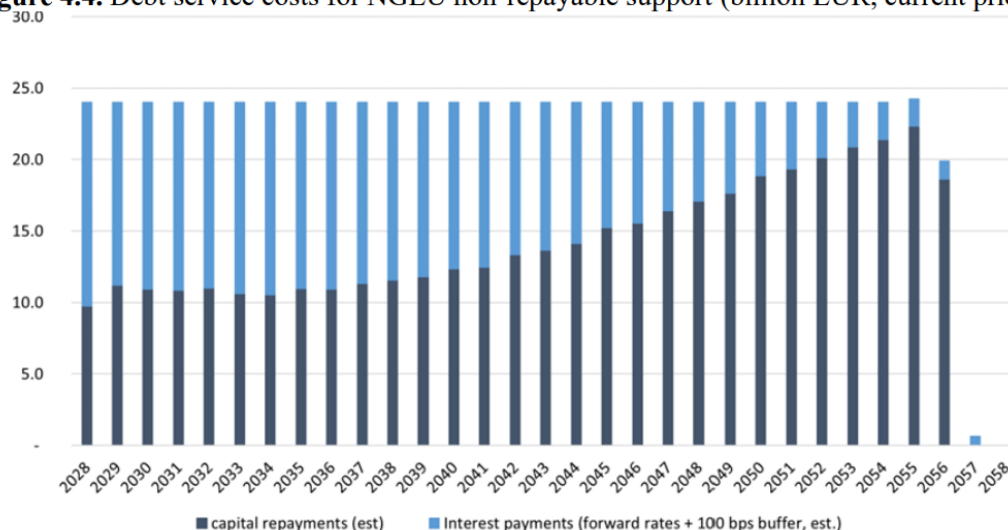
Jusqu'ici, il n'a pas été nécessaire d'appeler des contributions supplémentaires des États membres, et cela ne devrait pas non plus être le cas à l'avenir selon la directrice générale du budget de la Commission, Stéphanie Riso. Leur contribution a néanmoins été affectée en ce qu'elle n'a pas été diminuée à due proportion des crédits qui auraient été sinon dégagés.

2. Un poids durable sur le budget de l'Union, qui entraînera un renchérissement important de la contribution française à compter de 2028

Conformément à la Décision ressources propres du 14 décembre 2020, **le remboursement de l'emprunt *NextGenerationEU* commencera à partir de 2028 pour une période maximale de trente ans.** Si le remboursement des prêts du plan de relance reposera sur les seuls États membres qui y ont souscrit, la part de subventions, sera directement assumée par le budget de l'Union.

Selon les prévisions de la Commission européenne, le remboursement de la part de subventions du plan de relance représentera une **charge annuelle de 24 Md€ en prix courants** pour le principal et les intérêts. Cela reviendra à amputer le budget de l'Union de 14 % de son montant annuel moyen sur la période 2021-2027, au risque de menacer les financements de la politique agricole commune ou les programmes d'investissement dans les secteurs stratégiques.

Figure 4.4. Debt service costs for NGEU non-repayable support (billion EUR, current prices)



Source : Commission européenne ; Cour des comptes européenne.

À système de ressources propres inchangé, le remboursement de NGEU pèsera sur la contribution française à hauteur de 4 Md€ par an à compter de 2028, comme l'a confirmé la directrice générale du budget de la Commission au rapporteur. Si les hypothèses de la Commission restent les mêmes jusqu'en 2058, l'emprunt commun aura coûté au total 120 Md€ à la France, soit trois fois plus que les 40 Md€ reçus au titre du plan de relance.

La charge de la dette pourrait même être plus élevée en cas de nouvelle hausse des taux d'intérêt. L'instabilité de la situation internationale ne permet pas d'exclure une telle hypothèse, comme l'a montré la récente envolée des taux souverains à la suite de la guerre en Iran et du choc pétrolier qu'elle a déclenchée. La Cour des comptes européenne observe cependant que le risque de taux d'intérêt sera limité à partir de 2028 puisqu'il ne devrait plus y avoir d'émission nette d'obligations.

S'y ajouteront les dépenses liées à la prise en charge des coûts d'emprunt de l'Ukraine par l'Union européenne. Dans le cadre de l'AMF exceptionnelle, de l'AMF+ et de la Facilité pour l'Ukraine, il est en effet prévu différents dispositifs de bonification couvrant le coût du financement, de la gestion des liquidités et les frais généraux administratifs. En 2024, la bonification d'intérêts à l'AMF exceptionnelle s'est élevée à 0,2 Md€, celle de l'AMF + à 0,6 Md€ ⁽⁷⁾ et celle de la Facilité pour l'Ukraine à au moins

(7) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes sur les comptes annuels consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2024, présentée le 25 juin 2025 (COM{2025} 359 final)

0,2 Md€ ⁽⁸⁾, soit un total de plus de 1 Md€. Les coûts d'emprunts des prêts ERA sont, pour leur part, directement couverts par les revenus d'aubaine des avoirs russes immobilisés. Les coûts d'emprunts totaux liés à l'aide à l'Ukraine devraient cependant s'accroître au rythme des décaissements de la Facilité pour l'Ukraine, jusqu'à atteindre **2 Md€ par an à compter de 2027**.

Si le prêt de soutien à l'Ukraine de 90 Md€ venait à être adopté, la Commission estime qu'il occasionnera une charge d'intérêt supplémentaire de 1 Md€ par an dès 2027, et de 3 Md€ par an à partir de 2028, qui devra être couverte par le cadre financier pluriannuel 2028-2034.

3. Une exposition française aux risques financiers liés aux prêts à l'Ukraine

La France pourrait, enfin, voir sa contribution au budget de l'Union augmenter à raison des garanties accordées à l'Ukraine.

Lorsque l'Union s'endette pour prêter, elle demeure responsable vis-à-vis des investisseurs finaux même si le souscripteur du prêt n'est plus en capacité de la rembourser. Les prêts accordés à des pays tiers ou à des États membres représentent ainsi des passifs éventuels pour le budget européen, au même titre que les garanties budgétaires accordées par l'Union. En cas de défaut, l'Union européenne serait conduite à supporter le coût du remboursement

S'agissant de l'assistance macrofinancière aux pays tiers, les provisions de 9 % de la valeur des prêts détenues dans le Fonds commun de provisionnement pourraient être mobilisées en cas de défaut, limitant l'impact budgétaire sur l'Union.

En revanche, **les prêts aux États membres et la majorité des dispositifs d'aide à l'Ukraine ne font l'objet d'aucun provisionnement. Ils sont garantis sur la *headroom*, c'est-à-dire la marge entre le plafond des ressources propres pouvant être perçues auprès des États membres (1,40 % du RNB de l'Union pour la période 2021-2027) et le plafond des dépenses fixé par le cadre financier pluriannuel (1,11 % du RNB). Cela signifie que l'Union européenne pourrait appeler les États membres à couvrir les montants du défaut, à due proportion de la clé de contribution de chacun au budget communautaire.**

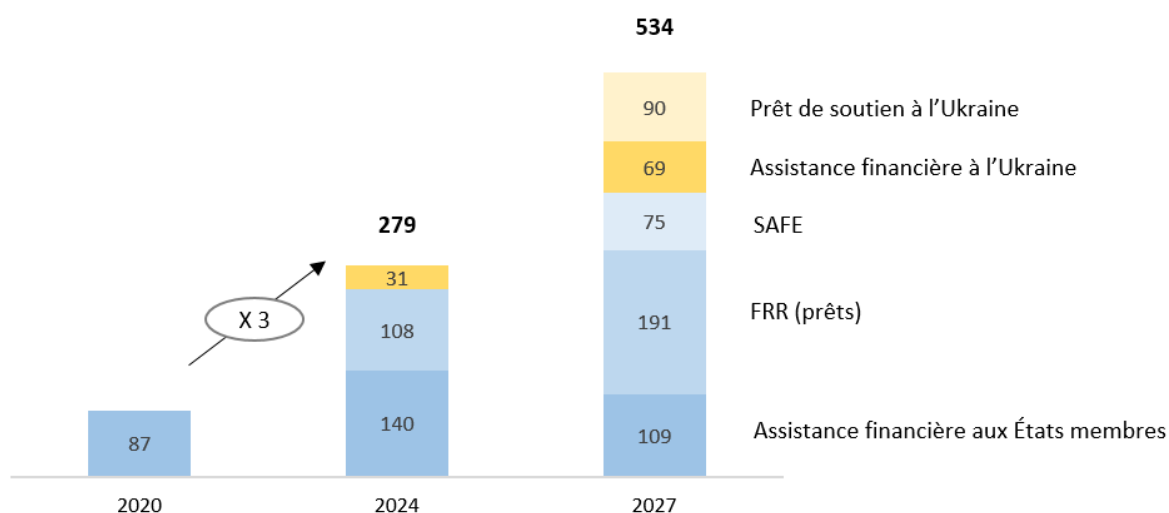
L'exposition des États membres à ce titre a augmenté significativement avec la mise en place du plan de relance et le soutien à l'Ukraine, comme l'ont montré les travaux de la commission des finances du Sénat ⁽⁹⁾. L'encours des prêts couverts par la

(8) Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière et sur la viabilité de ces passifs éventuels, présenté le 11 décembre 2025 (COM{2025} 781 final).

(9) Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les engagements financiers extrabudgétaires de l'Union européenne, par M. Jean-Mari Mizzon, et déposé le 8 octobre 2025.

marge de manœuvre s'élevait ainsi à 279 Md€ en 2024 et pourrait atteindre plus de 500 Md€ en 2027 si le prêt de soutien à l'Ukraine de 90 Md€ était adopté.

Projection de l'exposition du budget de l'Union européenne du fait des prêts garantis sur la marge de manœuvre

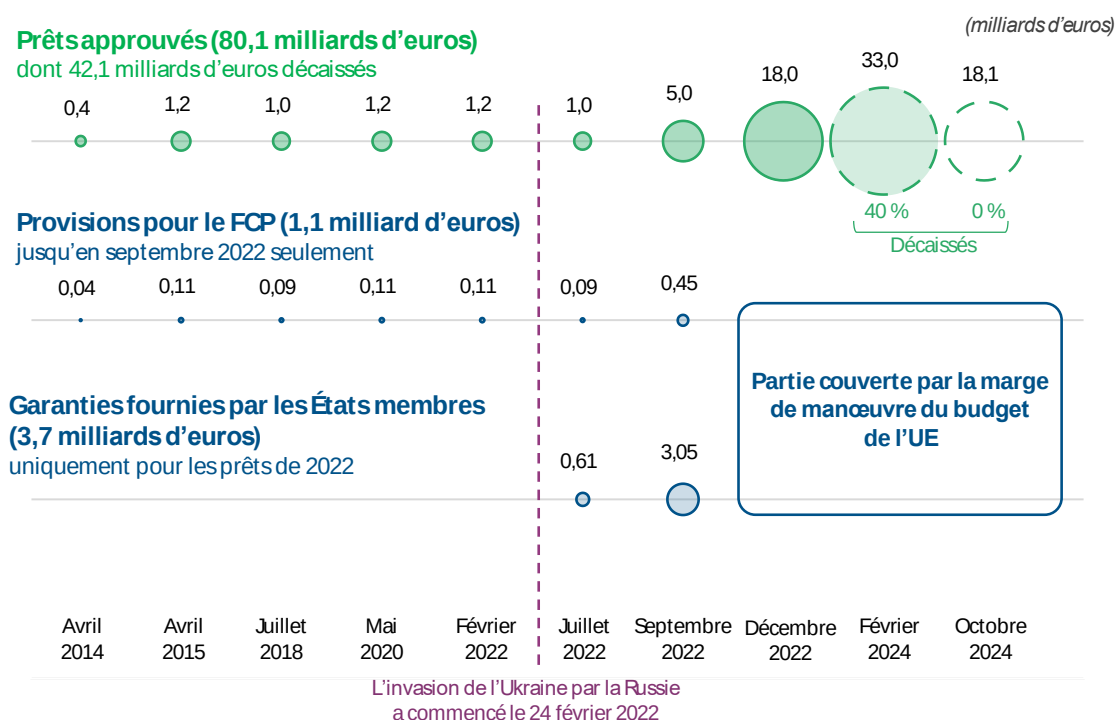


Source : Assemblée nationale, d'après les chiffres communiqués par la Commission européenne et les travaux du Sénat.

La direction du budget de la Commission européenne juge très improbable le défaut d'un États membre, rappelant que même lors de la crise financière, la Grèce, le Portugal et l'Irlande ont honoré leurs engagements vis-à-vis de l'Union. Les États membres qui ont bénéficié d'une assistance financière de la part du mécanisme européen de stabilité financière (MESF) font l'objet d'une surveillance post-programme, qui s'effectue au moyen de rapports publiés chaque semestre. Dans son dernier rapport de novembre 2025, la Commission a estimé que l'ensemble des États membres concernés maintenaient leur capacité à assurer le service de leur dette à moyen terme. En outre, dans l'objectif d'assurer la bonne transmission de la politique monétaire, la Banque centrale européenne pourrait intervenir sur le marché de la dette souveraine sous certaines conditions pour prévenir la dégradation des conditions de financement de pays de la zone euro, au travers du *Transmission protection instrument* (TPI) ou de son programme d'opérations monétaires sur titres (OMT).

Le risque d'un défaut de l'Ukraine ne peut, en revanche, être écarté. Or, une fois que la Facilité pour l'Ukraine aura été entièrement décaissée, c'est 69 Md€ de prêts à l'Ukraine qui seront garantis sur la *headroom* (AMF+, Facilité Ukraine, prêts ERA). Il faut en outre rappeler que l'AMF exceptionnelle fait l'objet d'une couverture à hauteur de 61 % par des garanties nationales bilatérales des États membres.

Historique des prêts accordés à l'Ukraine, en cours ou à décaisser, avec les provisions
prévues et les garanties apportées par les États membres



Source : Cour des comptes européenne

En cas de défaut de l'Ukraine, les États membres pourraient être amenés à prendre en charge jusqu'à 73 Md€ de remboursements à compter de 2027. En appliquant la clé de contribution RNB, il ressort que la France serait exposée à hauteur de 12 Md€ environ – 26 Md€ si un nouveau prêt de 90 Md€ était octroyé à l'Ukraine.

Il s'agit certes là d'estimations maximalistes. La Commission dispose en effet de plusieurs leviers pour protéger le budget de l'Union et les investisseurs. Comme l'a indiqué Mme Riso, il serait possible de mobiliser les coussins de liquidité et les marges existantes et procéder à des redéploiements de crédits en limitant les dépenses de certains programmes. **La directrice générale envisage également que la Commission puisse recourir à un financement sur les marchés, en faisant « rouler la dette » à court ou moyen terme, pour honorer les engagements de l'Union sans diminuer les dépenses du budget européen.** L'appel aux contributions des États membres ne se ferait qu'en tout dernier ressort. Pour cette raison, les services de l'État auditionnés ont refusé d'avancer tout chiffrage du risque pesant sur la contribution française à raison des prêts couverts par la *headroom*.

B. Un prétexte à un renforcement de la fiscalité européenne, au détriment des contribuables et de la compétitivité

1. Des propositions de nouvelles ressources propres pour rembourser la dette européenne

L'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil prévoyait que le remboursement du plan de relance **Next Generation EU** serait financé par la mise en place de nouvelles ressources propres. Cela avait conduit le Président de la République, Emmanuel Macron, à promettre en 2020, que « *ce ne sera pas le contribuable français qui paiera* » le plan de relance.

La Commission a ainsi présenté deux paquets de propositions, en 2021 et 2023, mais aucune des ressources envisagées n'a fait consensus parmi les États membres.

Face à l'imminence du remboursement, et l'ampleur de la charge financière associée, **la Commission a présenté un nouveau paquet de propositions dans le cadre du cadre financier pluriannuel 2028-2034 :**

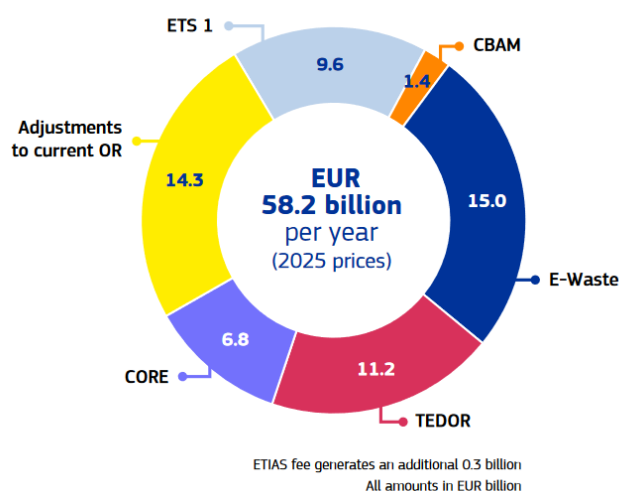
- Le versement au budget de l'Union de 30 % des recettes provenant de la mise aux enchères des **quotas carbone** (ETS-1) ;
- Le versement de 75 % des revenus générés par le **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)** ;
- Une ressource fondée sur les **déchets électroniques non collectés**, à hauteur de 2 € par kg ;
- Une ressource fondée sur les **droits d'accise sur le tabac (TEDOR)**, par le prélèvement de 15 % des revenus qui résulteraient de l'application du taux minimum aux quantités de tabac commercialisées dans chaque État membre ;
- Une **taxe sur les grandes entreprises (CORE)**, sous la forme d'une contribution forfaitaire annuelle différenciée selon le chiffre d'affaires (de 100 000 € à 750 000 €).

La Commission envisage également d'ajuster les ressources propres existantes pour accroître leur rendement. Elle prévoit notamment :

- Une augmentation de la taxe sur les déchets plastiques non recyclés ;
- Une réduction de 25 % à 10 % de la part des droits de douane rétrocédée aux États membres pour couvrir les frais de collecte ;

- La suppression de l'exonération de droits de douane sur les biens d'une valeur inférieure à 150 € – taxe sur les petits colis ;
- Une augmentation du niveau des droits ETIAS, qui s'appliquent aux ressortissants de pays tiers exemptés de visas, en vue de les aligner avec ceux pratiqués par les autres pays.

Projection des rendements annuels du paquet de nouvelles ressources propres



Source : Commission européenne, 2025.

La Commission européenne a estimé que ce système de ressources propres rénové pourrait générer 58 Md€ de recettes supplémentaires par an, soit le double du montant nécessaire pour couvrir le remboursement du plan de relance.

2. Un coût en réalité assumé par les contribuables français et européens

En réalité, les nouvelles ressources propres proposées par la Commission entraîneront une augmentation des contributions nationales, et pèseront donc sur les contribuables.

C'est d'abord le cas de la ressource fondée sur les déchets électroniques non recyclés, qui constitue une ressource statistique due par les États membres en fonction du volume de déchets estimé, au même titre que la taxe plastique aujourd'hui.

D'autres ressources s'apparentent à des transferts de recettes qui sont actuellement perçues par les États membres vers le budget de l'Union. Cela concerne la ressource fondée sur la vente de quotas carbone, dont le produit est aujourd'hui perçu par les États membres. Cela explique la forte opposition des pays d'Europe central et oriental, qui présentent les taux d'émissions carbone les plus élevés et verraient leur contribution au budget de l'Union fortement augmenter à ce titre. De même, la ressource fondée sur le tabac aura pour effet de diminuer les droits d'accise

collectés par les États membres, à moins qu'ils ne décident d'augmenter le taux de taxation pour compenser le prélèvement de l'Union. Enfin, la taxe sur les petits colis, que la France percevra à compter de l'année 2026, pourrait aussi être réorientée vers le budget de l'Union.

La diminution de la part de droits de douane rétrocédée et l'augmentation de la taxe plastique auront également pour effet d'alourdir les contributions nationales au budget de l'Union.

La création d'une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires apparaît particulièrement contre-productive, en pénalisant nos entreprises au moment précis où l'Union européenne tente de reconquérir sa compétitivité par rapport à la Chine et aux États-Unis.

Finalement, seuls le mécanisme d'ajustement aux frontières et l'augmentation des droits ETIAS permettront de générer de nouvelles recettes sans peser sur les contribuables. Il faut dès lors regretter qu'elles ne représentent que 5 % du montant des nouvelles ressources proposées par la Commission européenne.

Contrairement aux promesses qui laisseraient croire à l'existence d'argent magique, **c'est ainsi bien les citoyens et les entreprises françaises qui payeront la facture du plan de relance**, au prix d'un transfert de la fiscalité nationale vers la fiscalité européenne. De façon paradoxale, le plan de relance keynésien aura finalement abouti à des mesures d'austérité.

III. Une dangereuse fuite en avant

En principe, le recours à un emprunt commun devait constituer un mécanisme exceptionnel, strictement encadré dans le temps, avec un remboursement intégral avant 2058. Les dernières propositions de la Commission européenne, ou les prises de position du Président de la République Emmanuel Macron, dénotent cependant la tentation de doter l'Union européenne d'une capacité d'endettement permanente, au risque d'une dangereuse fuite en avant.

A. Une institutionnalisation du recours à l'endettement

1. De nouveaux mécanismes d'emprunt européen entre 2028 et 2034

Les importants besoins de financement de l'Union européenne, notamment en matière de compétitivité et de défense, ont conduit certains à plaider pour la mise en place d'un nouvel emprunt commun. Dans son rapport de septembre 2025, Mario Draghi avait préconisé une telle solution pour financer les 800 Md€ d'investissements annuels qui seraient nécessaires à la restauration de la compétitivité européenne. Le 10 février 2026, le président de la République Emmanuel Macron a lui aussi appelé à *« lancer une capacité commune d'endettement, à travers des eurobonds »*, pour

financer de grands programmes européens dans les technologies vertes et numériques ou la défense. Selon eux, cela permettrait de limiter l'impact à court terme de ces investissements sur les contributions nationales et de générer des actifs liquides et sûrs susceptibles d'attirer des investissements, de favoriser la mise en place de l'Union des marchés de capitaux et de remettre en cause l'hégémonie du dollar.

Si la Commission n'envisage pas à ce stade de lancer un nouvel emprunt commun pour financer des subventions, elle invite à mobiliser davantage la capacité d'endettement de l'Union pour l'assistance financière aux États membres et aux pays tiers. Lors de son audition, Mme Stéphanie Riso a notamment fait valoir que les programmes d'émission de l'Union rencontraient une forte demande des investisseurs et bénéficiait de taux de financement extrêmement intéressants pour la grande majorité des États membres. La succession des crises aurait également démontré le besoin d'une plus grande capacité budgétaire pour réagir efficacement en temps utile aux perturbations, par l'octroi de prêts le cas échéant.

La Commission a ainsi proposé d'**introduire trois mécanismes d'emprunt dans le cadre financier pluriannuel 2028-2034 :**

- L'**instrument « Catalyst Europe »**, qui fournira jusqu'à **150 Md€** de prêts garantis par l'Union aux États membres pour financer leurs investissements dans des domaines stratégiques, en complément des plans de partenariat nationaux et régionaux ;
- De **nouveaux prêts à l'Ukraine**, à hauteur de **100 Md€**, couverts par la marge de manœuvre du budget de l'Union.
- Un **mécanisme de crise** qui permettra, en cas de difficultés graves, d'autoriser la Commission à emprunter sur les marchés pour financer des mesures exceptionnelles et ciblées sous la forme de prêts aux États membres, dans la limite de **390 Md€**.

Si l'ensemble de ces mécanismes étaient activés, **l'encours des obligations de l'Union pourrait donc progresser de 640 Md€ sur la période 2028-2034.** Ce montant est d'autant plus considérable que Mme Riso **envisage également que la Commission puisse « rouler la dette » en cas de difficultés à financer le remboursement des emprunts déjà contractés**, notamment ceux de *NGEU*. Elle rappelle cependant que cette capacité ne pourra dépasser la date limite stricte de remboursement fixée à 2058 par le texte établissant le plan de relance.

2. Un risque de contournement des États membres dans la procédure d'octroi de nouveaux prêts

Outre l'accroissement massif de la dette européenne qui pourrait en découler, la Commission propose par ce biais une profonde rupture dans la procédure de décision d'emprunt.

La Commission souhaite, tout d'abord, **mieux associer le Parlement européen à l'octroi de l'assistance financière aux États membres**. Pour le moment, cette aide est accordée par une décision du Conseil, sur proposition de la Commission, sans vote du Parlement, conformément à l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union. Face à la systématisation du recours à cette base juridique, utilisée pour mettre en place le MESF, SURE, la FRR, et récemment SAFE, qui conduit *de facto* à l'écarter, le Parlement européen a saisi la Cour de justice de l'Union européenne en août 2025. Il estime notamment que l'article 122, destiné à l'adoption de mesures de crise, ne peut servir de base juridique à une initiative d'élaboration structurelle des politiques sans compromettre l'équilibre institutionnel. La Commission a ainsi proposé que le « mécanisme de crise » selon la procédure prévue à l'article 311, quatrième alinéa, du TFUE, par une décision à la majorité qualifiée du Conseil après approbation du Parlement européen.

Mais surtout, **les nouveaux mécanismes proposés auraient pour effet de limiter la capacité de blocage des États membres**. Jusqu'ici, la mise en place d'un nouveau prêt exige de modifier, à l'unanimité, le règlement établissant le cadre financier pluriannuel pour engager la garantie sur la *headroom*, ce qui confère un droit de veto à chaque chef d'État et de gouvernement – employé plusieurs fois par le Premier ministre hongrois pour bloquer l'octroi de prêts à l'Ukraine. Si le règlement établissant le CFP 2028-2034 prévoit, dès l'origine, la couverture de ces dispositifs par la marge de manœuvre du budget de l'Union, ils pourront être ensuite activés à la majorité qualifiée. Certes, ces règles devront être approuvées à l'unanimité par le Conseil lors de l'adoption du CFP 2028-2034, mais elles le seront « une fois pour toutes » et ne pourront plus être remises en cause ultérieurement. Cela revient donc, très concrètement, à **restreindre le contrôle des États membres sur la capacité d'endettement de l'Union, par le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée, portant une atteinte directe à leur souveraineté**.

3. L'ambition avouée de faire reconnaître l'Union européenne comme émetteur souverain

Pour tous les programmes antérieurs à 2021, la Commission a eu recours à une approche de financement *back-to-back*, en émettant des obligations et en transférant le produit directement aux pays bénéficiaires aux mêmes conditions (taux d'intérêt et échéance) que celles dont elle bénéficiait.

Après le lancement de NextGenerationEU, la Commission européenne a mis en place une **approche unifiée en matière de financement pour l'ensemble des programmes d'emprunt et de prêt de l'Union** ⁽¹⁰⁾ afin de lisser la courbe des taux et de gérer les émissions avec plus de souplesse, dans l'objectif de minimiser le coût global. La Commission émet donc désormais des obligations sous l'appellation unique d'« obligations de l'Union européenne », et non plus sous des dénominations distinctes correspondant aux différents programmes.

La Commission européenne s'est efforcée d'adopter une stratégie d'émission similaire à celle des grands émetteurs souverains, en prenant notamment exemple sur l'Agence France Trésor. Les émissions de l'Union européenne, comme celles de la France, s'organisent autour de programmes de dette à court terme (EU-bills et BTF respectivement) et à moyen et long terme (EU-bonds et OAT), et sont mises en œuvre par voie d'adjudications et de syndications. Les maturités moyennes à l'émission sont également très proches (12 ans pour l'Union européenne contre 11 ans pour la France). En revanche, votre rapporteur tient à souligner que, **contrairement à la France, l'Union européenne n'émet pas, à ce stade, de titres indexés sur l'inflation.**

Les services de l'État et de la Commission européenne auditionnés ont cependant souligné que la liquidité des obligations de l'Union européenne pourrait encore être renforcée si deux contraintes étaient levées, tenant au volume des émissions et à leur classification par les indices.

Selon la direction générale du budget de la Commission européenne, Stéphanie Riso, **la demande des investisseurs institutionnels pour des titres de dette de l'Union dépendrait de la capacité de cette dernière à assurer la permanence d'un certain volume d'émissions**, sans laquelle les assureurs et les fonds de pension ne seraient pas suffisamment incités à modifier la structure de leurs portefeuilles pour accueillir ces titres. Seule la certitude que la Commission recevra régulièrement de nouveaux mandats pour emprunter au nom de l'Union serait susceptible de rassurer les investisseurs et d'assurer l'attractivité des obligations européennes en circulation.

La demande serait par ailleurs freinée par la classification de l'Union européenne comme émetteur supranational, alors que les investisseurs flèchent des montants beaucoup plus importants vers les obligations souveraines. Mme Riso envisage ainsi le **reclassement de l'Union européenne en émetteur souverain** comme un levier possible pour lui permettre de bénéficier d'une demande structurelle plus importante, et donc d'un taux d'intérêt plus faible.

(10) Règlement (UE, Euratom) 2022/2434 du Parlement européen et du Conseil du 6 décembre 2022 modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale.

Votre rapporteur s'inscrit fermement en faux contre cette dérive dangereuse. Le fait qu'il existe une « *demande des marchés* » ne saurait justifier à lui seul la décision de s'endetter, choix structurel qui engage, par ses multiples conséquences, l'avenir de la nation sur le long terme. Quant au reclassement de l'Union en émetteur souverain, il contribuerait encore davantage à dessaisir les États membres d'une souveraineté dont ils étaient censés conserver l'apanage. Ce simple changement sémantique, qui parachèverait la massification et l'institutionnalisation des emprunts européens, révèle ainsi en creux le dessein fédéraliste qui les sous-tendait.

B. Une soutenabilité économique très incertaine

1. Des bénéfices économiques qui restent à démontrer

À ce stade, il est encore difficile d'évaluer l'incidence économique de l'endettement européen, puisque le versement des fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience devrait s'étendre jusqu'au 31 décembre 2026. Les analyses intermédiaires montrent cependant un impact. Selon l'étude de 2024 de la Banque centrale européenne, **la FRR n'aurait eu qu'un impact limité sur la croissance européenne**, en contribuant à l'augmentation du PIB de la zone euro de 0,1 % à 0,2 % par an entre 2021 et 2023. Elle estime que la FRR devrait permettre un gain cumulé de 0,8 % à 1,2 % par rapport à un scénario contrefactuel sans relance européenne.

En France, la Direction générale du Trésor a estimé que le plan France Relance de 100 Md€, dont 40 Md€ financés par la FRR, aurait contribué au rebond du PIB français à hauteur de 1,1 % en 2021, de 1 % en 2022 et de 0,6 % en 2023 et 2024. Comme le faisait observer le rapport de M. Jean-Philippe Tanguy de 2025 sur la réalité des bénéfices financiers, directs ou indirects, de l'Union européenne en France, « *la hausse du PIB aura donc été quasiment égale aux fonds injectés, sans effet multiplicateur sur la richesse créée ni effet de levier sur les investissements réalisés* ».

Par ailleurs, comme le souligne le banquier Jean-Michel Naulot, **le recours à l'emprunt européen n'est en rien un gage d'efficacité, NextGenerationEU ayant renchéri le coût du plan de relance de la France** : « *si la France avait emprunté directement sur les marchés financiers, elle aurait bénéficié des taux zéro de l'époque au lieu de taux compris entre 3 et 4 % puisque la Commission a mis un temps infini pour valider les plans de relance* » ⁽¹¹⁾.

La Cour des comptes européenne a souligné, dans plusieurs de ses rapports consacrés à la Facilité pour la reprise et la résilience, les **problèmes de qualité des données, qui fragilisent l'évaluation de la performance des dépenses financées par l'emprunt**. Il est notamment relevé que les indicateurs « *s'appuient sur des coûts*

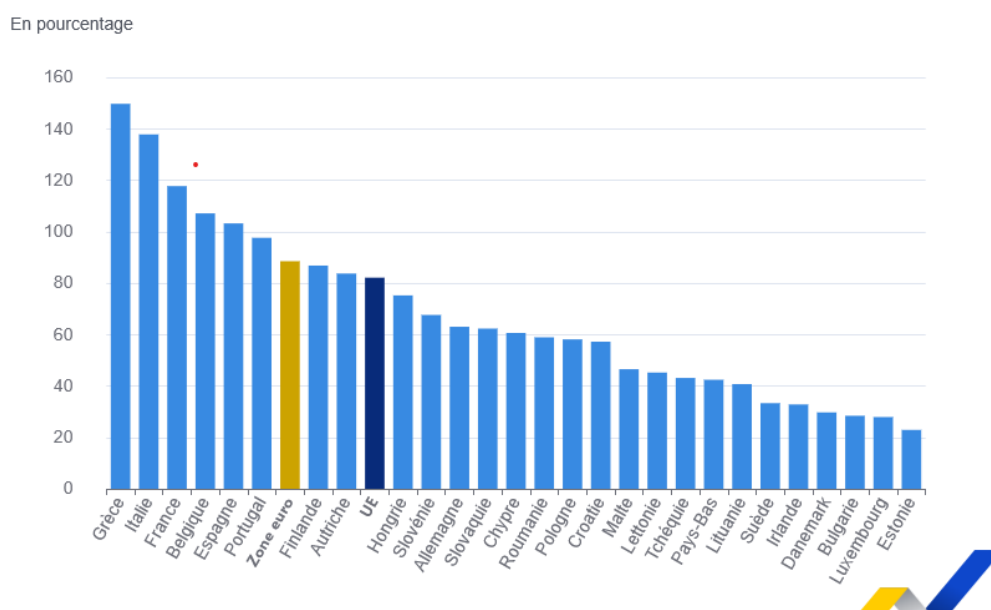
(11) Jean-Michel Naulot, « L'Europe face aux enjeux monétaires et financiers », Fondation Res Publica, 15 juillet 2024.

estimés ou des valeurs unitaires plutôt que sur des coûts réels, et la Commission ne procède qu'à des contrôles de vraisemblance élémentaires ».

2. Une dette européenne qui s'ajoute à l'endettement déjà élevé des États membres, avec un risque de saturation des marchés

La progression de la dette européenne s'inscrit dans un paysage marqué par le niveau déjà très élevé des dettes souveraines. Alors même que le traité de Maastricht de 1992 impose aux États membres de maintenir leur dette publique à un niveau inférieur ou égal à 60 % de leur PIB, **la dette publique atteignait en moyenne 82,1 % du PIB au sein de l'Union européenne au troisième trimestre 2025** (88,5 % dans la zone euro). Six États membres présentent une dette publique supérieure à 90 % de leur PIB : la Grèce (149,7 %), l'Italie (137,8 %), la France (117,7 %), la Belgique (107,1 %), l'Espagne (103,2 %) et le Portugal (97,6 %). La situation est particulièrement préoccupante pour la France, dont le ratio dette publique / PIB a bondi de 17,7 % depuis 2019, contre 3,8 % pour l'ensemble de l'Union européenne.

Ratio dette publique sur PIB des États membres de l'Union européenne (3^e trimestre 2025)



Source : Eurostat

En additionnant les 15 200 Md€ de dettes publiques nationales aux 800 Md€ de dette de l'Union européenne, la dette publique européenne atteint 16 000 Md€.

C'est, de fait, la faible marge de manœuvre budgétaire de certains pays très endettés qui les a conduits à solliciter des prêts européens, dans l'objectif de bénéficier de meilleures conditions de financement après avoir perdu la confiance des marchés.

Ce choix ne peut cependant être viable qu'à la condition que l'emprunt européen vienne se substituer et non s'ajouter aux emprunts nationaux, pour des

décisions d'investissements déjà réalisées. Jean-Michel Naulot, Julien Aubert et Jean-Eric Schoettl mettent ainsi en garde contre la fuite en avant que représenterait pour la France le recours à l'endettement européen, sans véritable effort de redressement des finances publiques : « *ce n'est pas parce que la dette est contractée à Bruxelles et qu'elle n'apparaît pas immédiatement dans les statistiques nationales qu'elle disparaît.* » ⁽¹²⁾

Si la dette de l'Union européenne continue de progresser, sans que celle des États membres ne diminue dans les mêmes proportions, il existe un risque réel de saturation du marché et d'éviction des dettes souveraines, bien identifié par tous les services de l'État auditionnés. Bien qu'aucune corrélation négative n'ait été observée jusqu'ici entre les taux français et le niveau d'endettement de l'Union européenne, la France pourrait rencontrer les limites de l'appétit des investisseurs si elle poursuivait sur la même trajectoire d'endettement – avec un pic historique de 530 Md€ d'émissions en 2026 – tandis que l'Union européenne accroissait son recours au marché. Un nouvel emprunt commun nous exposerait à un phénomène de « **cannibalisation de la dette** », selon les mots de la direction générale du Trésor. Le risque serait alors de renchérir le coût de financement de la dette française, et d'alourdir encore davantage la charge de la dette. De même, la direction du budget met en garde contre « *un risque de concurrence avec les émissions d'OAT françaises* » dont résulterait une « *dégradation potentielle des conditions d'emprunt* ».

C. Une position française jusqu'ici très en retrait

1. Un appel à l'emprunt commun qui entache la crédibilité de la France

L'appel du Président de la République en faveur d'un nouvel emprunt commun n'a rencontré que peu d'écho au niveau européen. De fait, l'Allemagne, l'Autriche, la Suède ou les Pays-Bas demeurent strictement opposés à une augmentation de la dette européenne, dont ils assumeraient une large partie du coût sans en recevoir les bénéfices, alors qu'ils disposent déjà de très bonnes conditions de financement du fait de leur discipline budgétaire. **Tout plaidoyer pour l'emprunt commun risque dès lors d'être perçu comme une tentative de la France de reporter sur ses partenaires le poids de sa mauvaise gestion financière des années passées.**

La direction du budget souligne ainsi les « **risques en négociation** » que représenterait le recours à un tel emprunt. Pour convaincre les pays frugaux, la France serait tenue de céder sur d'autres points contraires à ses intérêts, en acceptant par exemple une augmentation des rabais qui leur sont accordés et dont elle est le premier contributeur.

(12) Jean-Michel Naulot, Julien Aubert et Jean-Eric Schoettl, « Dans une France lourdement endettée, l'emprunt européen est une dangereuse fuite en avant », Figaro Vox, 29 décembre 2025.

Les déclarations du Président de la République suscitent également la **circonspection des services de l'État**, confrontés à la réalité des discussions européennes et conscients des risques budgétaires d'un nouvel endettement. La direction du budget a indiqué que « *la France n'a à ce stade pas indiqué sa position de principe* » sur les nouveaux instruments d'emprunt proposés par la Commission. La direction générale du Trésor confirme que « *les autorités françaises n'ont pas encore arrêté de position définitive sur ce mécanisme* ». Seule la question des nouvelles ressources propres est pleinement endossée, les services affirmant qu'il s'agit pour la France d'une « *condition sine qua non* » à l'adoption du prochain CFP.

Certes, peu d'États se sont déjà positionnés de façon claire à ce stade des négociations sur l'ensemble des propositions de la Commission. Un tel silence sur un sujet aussi stratégique ne renvoie pas moins l'image d'un certain attentisme face à des négociations dans lesquelles la voix de la France ne porterait plus. Cette situation confirme l'urgence du redressement de nos finances publiques : c'est à cette seule condition que la France pourra s'émanciper des prêts européens et retrouver sa pleine capacité d'influence.

2. La nécessité d'une opposition résolue du Parlement à tout nouveau mécanisme d'endettement

L'effacement des autorités françaises à Bruxelles doit être compensé par la vigilance renforcée du Parlement. Conformément au troisième alinéa de l'article 311, la décision « Ressources propres » devrait être soumise à la ratification de l'Assemblée nationale en 2027, lui permettant de voter sur les nouveaux dispositifs d'endettement européen proposé par la Commission.

Certes, seul le « mécanisme de crise » est formellement inclus dans la décision « Ressources propres », puisque l'instrument « Catalyst Europe » est mis en place par le règlement sur les plans de partenariat nationaux et régionaux, et le nouveau prêt à l'Ukraine par le règlement établissant le CFP 2028-2034, sur lesquels les parlements nationaux ne se prononceront pas. L'Assemblée nationale aura néanmoins la possibilité de bloquer ces dispositifs en ne votant pas le relèvement du plafond de ressources propres de 0,25 point destiné à couvrir l'octroi des nouveaux prêts.

Aussi votre rapporteur appelle, dès aujourd'hui, la commission des affaires européennes à se saisir pleinement de la consultation à venir pour mettre un terme à l'accroissement sans limite de la dette européenne. Loin de constituer une solution miracle aux contraintes de financement de la France, celle-ci n'est qu'une **fuite en avant dangereuse pour la soutenabilité de notre dette, le pouvoir d'achat de nos concitoyens, la compétitivité de nos entreprises, et notre indépendance.**



EXAMEN EN COMMISSION

Cette communication a été présentée devant la commission des affaires européennes le mercredi 15 avril 2026 par M. Kévin Mauvieux, rapporteur. Un débat a suivi la présentation de la communication.

M. le président Pieyre-Alexandre Anglade. L'ordre du jour appelle l'examen d'une communication de M. Kevin Mauvieux sur la dette de l'Union européenne. Le bureau de notre commission avait souhaité la présentation d'une telle communication à la demande du groupe Rassemblement national.

M. Kevin Mauvieux, rapporteur. La dette de l'Union européenne dépassera les 800 milliards d'euros avant juin 2026, soit huit fois plus qu'en 2021. En tant que rapporteur spécial sur la dette publique au sein de la commission des finances, cette progression vertigineuse ne pouvait évidemment que m'interpeller. Comment expliquer qu'à l'heure où la France s'est évertuée à retrouver la maîtrise de ses finances publiques, l'Union européenne laisse filer sa dette ?

L'existence même d'une dette européenne surprend à la lecture des traités européens. Il y est bien précisé que « *le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses* », et qu'il est « *intégralement financé par des ressources propres* ». Dans l'esprit des rédacteurs, ces dispositions étaient censées éviter que l'Union européenne connaisse les mêmes dérives budgétaires que les États membres.

Certes, il existe depuis de longues dates des exceptions, mais elles étaient strictement encadrées. L'Union européenne est ainsi autorisée à emprunter sur les marchés pour prêter à des pays tiers ou à des États membres qui connaissent de graves difficultés économiques, dans le cadre de programmes d'assistance macrofinancière. Mais le dispositif est conçu de telle sorte qu'aucun coût ne pèse sur le budget européen. Les obligations émises par l'Union sont directement adossées aux prêts accordés, avec la même échéance, le même taux d'intérêt et le même calendrier de remboursement.

En principe limité, le volume de prêts consentis aux États membres s'est cependant amplifié au fur et à mesure des crises successives. Il y a d'abord eu le mécanisme européen de stabilité financière en 2010, pour soutenir les pays les plus touchés par la crise des dettes souveraines, puis le programme SURE (Soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence), de près de 100 milliards d'euros pour aider les États membres à faire face aux dépenses de chômage partiel pendant la crise sanitaire.

La véritable rupture a été consommée par la création du plan de relance *Next Generation* EU (plan de relance européen) de 750 milliards d'euros, dont 390 milliards de subventions et 360 milliards d'euros de prêts intégralement financés par un emprunt commun. Pour la première fois et sans base légale solide, la Commission européenne a été habilitée par les États membres à s'endetter sur les marchés pour financer des subventions. Il s'agit bien de répondre à des besoins de liquidités immédiats en reportant la charge financière sur les générations futures. Et ce, sans qu'aucune crise ne le justifie, puisque l'objectif assumé est de relancer la croissance européenne et de favoriser la transition écologique et la transition numérique.

Ce glissement de la fonction de la dette d'un instrument exceptionnel de crise à un outil formalisé de financement de politique structurelle, s'est confirmé en 2025. Avec l'adoption du programme SAFE. Cet instrument, doté de 150 milliards d'euros, doit permettre d'octroyer des prêts aux États membres pour financer leur industrie de défense.

Le second accélérateur majeur a été le soutien financier à l'Ukraine. Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'Union européenne a emprunté pour verser à

l'Ukraine des programmes de prêts successifs : une première assistance macrofinancière (AMF) d'urgence de 1 milliard, puis une assistance macrofinancière d'urgence exceptionnelle de 6 milliards d'euros, une AMF + de 18 milliards d'euros, 33 milliards de prêts dans le cadre de la facilité pour l'Ukraine et enfin 18 milliards au sein de l'initiative ERA du G7.

Au total, l'Union européenne aura donc accordé 76 milliards d'euros de prêts à l'Ukraine, auxquels devrait venir s'ajouter le nouveau prêt de 90 milliards d'euros actuellement en préparation.

En comptant le déploiement du programme SAFE, la fin des décaissements de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR), *the Next Generation EU* et le nouveau prêt à l'Ukraine, la dette de l'Union européenne dépassera 1 000 milliards d'euros à la fin de l'année 2027 selon les estimations de la Cour des comptes européennes.

Pour faire accepter l'emprunt commun, le Président de la République a voulu entretenir l'illusion d'un transfert de charges vers l'Union européenne, en martelant que le plan de relance ne serait pas payé par les Français. Mais le principe de réalité oblige à reconnaître qu'il n'y a pas d'argent magique et que, malgré toutes les promesses, la dette pèsera lourdement sur les États membres et évidemment sur leurs contribuables.

Pour faire toute la lumière sur ce point souvent peu lisible pour nos concitoyens, je me suis attaché à chiffrer précisément l'impact de la dette européenne sur la contribution française.

Il y a d'abord le paiement des taux d'intérêt. Alors que la Commission européenne prévoyait que les taux d'intérêt de *Next Generation EU*, 15 milliards d'euros entre 2021 et 2027, ils ont plus que doublé pour s'élever à 30 milliards d'euros. Pour couvrir le surcoût, un mécanisme en cascade a été mis en place : il fait appel à parts égales à des redéploiements de crédits au sein du budget de l'Union et aux crédits dégagés. Et en dernier recours, la Commission européenne est habilitée à faire appel aux contributions nationales.

La Commission européenne se défend des accusations de mauvaise gestion en faisant valoir que l'invasion de l'Ukraine et le choc énergétique et inflationniste qui s'est ensuivi étaient difficilement prévisibles. L'épisode n'en relève pas moins les aléas qu'un niveau d'endettement élevé fait courir au budget de l'Union, dans un contexte géopolitique extrêmement volatil. Surtout, il démontre à quel point le recours à l'emprunt européen a pu être contre-productif : si la France avait emprunté directement pour financer son plan de relance, elle aurait pu aller beaucoup plus vite

et bénéficier de taux d'intérêt proches de zéro à l'époque, qui prévalaient alors, et non les taux d'intérêt de l'Union européenne actuelle.

Mais le poids financier s'alourdira encore à compter de 2028, date de départ du remboursement du plan de relance. La Commission européenne prévoit une charge annuelle de 24 milliards d'euros par an pour le paiement du principal et des intérêts. Cela reviendra à amputer le budget de l'Union de 14 % de son montant annuel moyen au risque de menacer les aides de la PAC (Politique Agricole Commune) pour nos agriculteurs ou les programmes d'investissement stratégiques.

Cette charge se répercutera directement sur la contribution française au budget de l'Union européenne, le PSR-UE (Prélèvement sur les recettes du budget général de l'État en faveur de l'Union Européenne), à hauteur de 4 milliards d'euros par an si le système de ressources propres demeure inchangé. Ce chiffre a été confirmé par la directrice générale du budget de la Commission européenne. Au total, le remboursement de l'emprunt commun devra coûter 120 milliards d'euros à la France, soit trois fois plus que les 40 milliards que nous avons reçus au titre du plan de relance. Malgré l'envolée de sa dette publique et le creusement de son déficit, la France continue, avec magnanimité, de payer pour les autres.

La France pourrait également être appelée à contribution en cas de défaut de l'Ukraine. Contrairement à l'assistance macrofinancière aux pays tiers classiques, les prêts à l'Ukraine n'ont pas fait l'objet de provisionnements pour couvrir les risques financiers associés. Ils ont été directement garantis par la marge de manœuvre du budget européen, (*Headroom*), c'est-à-dire la marge entre le plafond des ressources propres que l'Union peut percevoir auprès des États membres et les plafonds des dépenses fixées dans le cadre financier pluriannuel. Concrètement, cela signifie que si l'Ukraine se trouvait dans l'incapacité d'honorer ses engagements, la Commission pourrait appeler les États membres à couvrir le montant du défaut.

Ce risque est bien tangible, tant paraît hypothétique le versement de réparations par la Russie à ce jour. Si l'Union européenne devait assumer l'ensemble du remboursement, en incluant le futur prêt de 90 milliards, la France serait alors exposée à hauteur de 26 milliards d'euros. Pour ne pas en arriver là, la Commission européenne pourrait cependant décider de « rouler la dette », comme elle l'a explicitement envisagée à travers la directrice générale du budget lors de son audition.

En plus d'occasionner un surcoût important pour la France, l'essor de la dette européenne menace directement notre capacité à assurer le financement de notre propre dette publique. L'ensemble des services de Bercy auditionnés ont reconnu qu'il y avait un risque de saturation du marché obligataire souverain si les dettes publiques

nationales et la dette européenne augmentaient en parallèle. Les représentants de la direction générale du Trésor mettent ainsi en garde - ce sont leurs termes - contre un risque de « cannibalisation de la dette ». Une telle situation dégraderait encore davantage les conditions de financement de la France.

Face à cela, la France pourrait avoir la dangereuse tentation de recourir à nouveau aux emprunts européens, ce qui lui permettrait de bénéficier des taux avantageux de l'Union. C'est cet écart de taux qui a conduit la France à solliciter pour la première fois des prêts de l'Union européenne dans le cadre du dispositif SAFE pour financer sa défense.

Cette apparente logique risque cependant de se refermer sur nous comme un piège. Plus la France recourra aux emprunts communs, plus s'alourdira la charge de la dette européenne et celle de la dette française, par un effet boule de neige qui pourrait aller jusqu'à compromettre la soutenabilité de notre dette publique. Qui plus est, cette dépendance croissante au financement européen placera la France sous la férule de la Commission en l'obligeant à se plier aux objectifs politiques européens pour obtenir le versement de ses prêts.

Pour contrecarrer ce double risque, pour nos finances publiques et notre indépendance, il est fondamental de mettre un terme à cette fuite en avant. La dette européenne est un remède pire que le mal. Seul le redressement de ses finances publiques permettra à la France d'assurer la viabilité du financement de sa dette, et la préservation de son autonomie et de sa capacité d'influence.

Aussi, la communication appelle-t-elle l'Assemblée nationale à se saisir des échéances à venir, et notamment de l'examen de la décision Ressources propres en 2027, pour s'opposer fermement aux nouveaux mécanismes d'emprunt européen proposés par la Commission européenne dans le cadre du prochain CFP. Loin de constituer une solution miracle aux contraintes de financement de la France, la dette européenne n'est qu'une fuite en avant dangereuse pour la soutenabilité de notre dette, le pouvoir d'achat de nos concitoyens, la compétitivité de nos entreprises, et notre indépendance.

M. Guillaume Bigot (RN). Votre rapport met en lumière la dérive vertigineuse de la dette de l'Union européenne. Ce mois-ci, elle atteignait déjà 786 milliards d'euros, soit sept fois plus qu'en 2020, et elle passera le cap des 1 000 milliards l'an prochain. Nous sommes effectivement très loin d'être sortis du « quoiqu'il en coûte ». Comme le disait Jean Bodin, « il n'est de richesse que d'hommes ». Dans l'Union européenne, il n'est pour l'instant de capacité de remboursement que nationale. Cette dette servira de cheval de Troie pour imposer une nouvelle fiscalité européenne.

La Commission prévoit en effet de ponctionner 58,5 milliards d'euros par an via de nouveaux impôts, notamment un prélèvement de 2 euros par kilogramme de déchets électroniques et une taxe sur le chiffre d'affaires de nos entreprises – et ce, sans consentement à l'impôt. Le coût pour la France sera écrasant. Alors que nous avons reçu 40,3 milliards d'euros du plan de relance, le remboursement nous coûtera 120 milliards d'euros d'ici 2058. Cela implique un renchérissement de notre contribution nette de 4 milliards d'euros par an dès 2028, inacceptable en l'état actuel de nos finances publiques.

Plus grave encore, l'Union européenne ambitionne de s'imposer comme un émetteur souverain. Elle pourrait emprunter jusqu'à 640 milliards supplémentaires entre 2028 et 2034. Pour y parvenir, Bruxelles souhaite contourner le veto des États membres en imposant un vote à la majorité qualifiée sur ces sujets.

Il s'agit donc d'un nouveau coup de force. Notre groupe tient à rappeler que la compétence budgétaire doit demeurer strictement nationale, dans le cadre des principes de la République. Nous défendons le modèle d'une Europe des nations, respectueuse des peuples, et nous refusons ce nouveau transfert de souveraineté délétère et illégal vers une Commission qui porterait la dette de l'Union européenne.

De l'énergie à l'écologie, de l'immigration au commerce, tout ce que touche Bruxelles se transforme en plomb. Face à ces chiffres alarmants, quelles garanties exigerez-vous pour protéger le contribuable français contre cette ponction annuelle de 4 milliards d'euros ? Quel garde-fou institutionnel sera mobilisé afin d'empêcher la Commission de contourner les États membres et d'institutionnaliser l'emprunt commun ? Et enfin, pourriez-vous préciser les mécaniques techniques et financiers par lesquels Bruxelles entend organiser cette perte de souveraineté ?

M. Kévin Mauvieux, rapporteur. Effectivement, nos auditions ont montré que la dette de l'Union européenne était lancée dans une fuite en avant, tant en termes de montant que de fonctionnement. L'Union européenne, in fine la Commission, va ainsi tenter, dans le cadre des négociations qui vont s'ouvrir, d'institutionnaliser la dette européenne. L'Union européenne souhaite passer du statut d'émetteur supranational à celui d'émetteur souverain, au même titre que les États.

Nous avons été surpris, lors de nos auditions, par l'attentisme inquiétant des services de l'État français face à cette situation, qui ne suscite aucune opposition. Les services de l'État réagissent seulement pour affirmer que « la condition *sine qua non* » à l'augmentation de la dette européenne est de trouver des ressources pour la financer. Derrière ce terme de ressources propres, se cachent des taxes : les quotas

carbone, les taxes sur les plastiques, le prélèvement de 2 euros par kilogramme de déchets électroniques non collectés...

Nous appelons le gouvernement français à se saisir de ces questions dans le cadre des négociations déterminantes du cadre financier pluriannuel (CFP). Nos auditions ont montré qu'il était envisagé de faire rouler la dette, c'est-à-dire de s'endetter pour rembourser la dette existante, ce qui doterait l'Union d'une capacité permanente d'endettement. À rebours des positions d'Emmanuel Macron, nous voulons que l'État français s'y oppose fermement, en posant son veto à tout nouvel endettement de l'Union européenne, et à toute hausse des ressources propres.

Mme Constance Le Grip (EPR). La communication qui nous est présentée aujourd'hui appelle des remarques et une mise en perspective à la fois politique et technique. Sur le plan technique, nul ne saurait contester que l'endettement de l'Union européenne a connu une progression forte ces dernières années, atteignant près de 800 milliards d'euros en 2026.

Mais cet endettement n'est pas sorti de nulle part. Il ne résulte pas d'une fuite en avant, comme vous le répétez inlassablement. Il s'agit du fruit de décisions collectives et politiques prises par les États membres dans des circonstances exceptionnelles : tout d'abord, la pandémie Covid-19 et la crise sanitaire, avec le besoin urgent de protéger la population de l'Union européenne, notamment avec des vaccins efficaces, qui soient scientifiquement reconnus ; puis la guerre d'agression menée par la Russie à grande échelle depuis le 24 février 2022, qui a appelé notre soutien politique, stratégique, militaire, diplomatique à l'Ukraine. Un cadre juridique très précis a été établi, validé à chaque fois par des votes dans les parlements nationaux.

Il n'y a donc pas de « fuite en avant », mais un choix politique assumé par les exécutifs des pays membres, celui de la solidarité et de l'efficacité collective. Nous récusons complètement l'usage de ce terme. Nous pensons qu'il faut avoir de la situation actuelle une lecture à la fois plus équilibrée et plus honnête. L'endettement est encadré dans le temps, adossé à des programmes identifiés, assorti d'un calendrier de remboursement. Il répond à une réalité économique, qui se manifeste par le besoin d'investissements européens, notamment dans les secteurs stratégiques et innovants. Tout cela est documenté par les rapports Draghi et Letta, entre autres. C'est le sens de la position que défend notre groupe, qui ne saurait se retrouver dans les formules caricaturales que vous avancez.

M. Kévin Mauvieux, rapporteur. Le niveau de la dette européenne entre 2020 et aujourd'hui a été multiplié par huit. Vous affirmez pourtant qu'il n'y a ni dérive ni

fuite en avant, et que cette appréciation serait exagérée. Une telle multiplication traduit néanmoins une dérive, qu'il est difficile de contester.

Vous avez également indiqué que cet endettement serait, en quelque sorte, légitime, dès lors qu'il serait adossé à des crises et à des programmes spécifiques. Je souhaite vous répondre en deux temps.

En premier lieu, comme je l'ai rappelé au début de mon intervention, une partie des emprunts a effectivement été réalisée en période de crise, conformément aux dispositions des traités européens, qui autorisent le recours à l'endettement dans de telles circonstances. En revanche, ces mêmes traités prohibent, en principe, le recours à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement ou des subventions.

Or les programmes les plus récents relèvent de dispositifs de subventionnement déployés hors période de crise, afin de soutenir la croissance en Europe. Nous ne sommes plus dans un contexte de crise.

En second lieu, vous indiquez que ces décisions auraient été approuvées à chaque fois par les parlements nationaux. S'agissant de la France, un seul vote est intervenu, en 2020, dans le cadre de la décision relative aux ressources propres. Aucun vote n'a ensuite été organisé pour les nouveaux emprunts. Il n'y a donc pas eu une validation successive des différents niveaux d'endettement, jusqu'à multiplier la dette par huit, comme vous le prétendez.

Par ailleurs, vous évoquez le recours à l'emprunt en période de crise. L'expérience des dernières années, notamment en France, appelle à nuancer ce constat. Nous sommes aujourd'hui confrontés à une crise, notamment énergétique d'une ampleur significative. De nombreux Français rencontrent des difficultés pour faire le plein, au point qu'il leur est parfois recommandé de limiter leurs déplacements. Cette situation traduit l'atteinte des limites du modèle actuel, qui ne permet plus de mettre en œuvre les politiques nécessaires pour soutenir efficacement les Français et, plus largement, les Européens.-Certes, tous les États membres ne sont pas affectés de manière identique. Néanmoins, il n'en demeure pas moins que l'Union européenne n'apparaît pas, à ce stade, comme un acteur central dans la réponse à cette crise.

En définitive, si une partie de l'endettement a bien été contractée en période de crise, conformément aux traités, une autre part a été engagée en dehors de ce cadre, ce que ces mêmes traités ne prévoient pas en principe. De surcroît, cet endettement n'a pas fait l'objet d'une approbation parlementaire à chaque étape. Dès

lors, il est difficile de considérer qu'il procède d'une décision pleinement souveraine des parlements et qu'il présente, à ce titre, une légitimité incontestable.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). Vous soutenez que la dette de l'Union européenne constituerait désormais une fuite en avant. Vous articulez cette démonstration en quatre temps : une explosion de l'encours depuis 2020, que vous estimez multiplié par huit ; un coût croissant pour les États membres ; le risque de création de nouvelles ressources propres européennes ; enfin, une évolution vers une capacité d'endettement durable susceptible de porter atteinte à la souveraineté nationale. Votre conclusion revêt, à cet égard, une dimension très politique, puisque vous appelez à préparer l'Assemblée nationale à s'opposer aux futurs mécanismes d'endettement européen lors de la prochaine décision relative aux ressources propres.

Votre rapport présente plusieurs points d'intérêt. D'une part, il restitue de manière ordonnée la chronologie antérieure à 2020, au cours de laquelle l'endettement européen demeurerait principalement lié à des mécanismes de prêt ou d'assistance macrofinancière. Il décrit ensuite la progression récente de l'encours de dette, qui atteignait 786 milliards d'euros au 7 avril 2026, avec une projection au-delà de 1 000 milliards d'euros à l'horizon 2027. Il apporte également des éclairages utiles sur le fonctionnement budgétaire, notamment le rôle de la « *headroom* », l'exposition des États membres en cas de défaut sur certains prêts, ainsi que la progression de la charge d'intérêts.

Au-delà de ces éléments, votre rapport présente une utilité politique certaine, en ce qu'il révèle l'enjeu institutionnel de 2027 : le Rassemblement national entend faire du vote relatif à la décision sur les ressources propres un moment de confrontation frontale contre tout nouveau mécanisme d'endettement européen.

Plusieurs biais peuvent toutefois être relevés. Vous opérez des rapprochements entre des instruments de nature différente, qu'il s'agisse des dispositifs prévus par les traités pour répondre à des situations de crise, des prêts accordés à l'Ukraine, du programme *NextGenerationEU*, de l'instrument SAFE, ou encore d'hypothèses relatives au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. Cette perspective vous permet de nourrir l'idée d'une massification et d'une fuite en avant. Vous indiquez également que les traités auraient été contournés – ce n'est pas tout à fait exact, il y a eu un vote, même si la question de la souveraineté populaire demeure posée.

Enfin, je souhaite conclure en rappelant que, pour notre groupe, la question n'est pas de se prononcer pour ou contre la dette européenne. Elle porte sur

l'orientation du projet européen lui-même : faut-il poursuivre dans une logique libérale, marquée par des politiques d'austérité budgétaire et une inflexion militariste, ou engager une véritable rupture ? Nous ne voulons ni une Europe des marchés, ni une Europe de la guerre, ni une Europe qui affaiblit les services publics. Nous appelons au contraire à une Europe fondée sur la souveraineté populaire, l'harmonisation sociale et fiscale, ainsi que sur des investissements permettant de conduire la planification écologique.

Dans cette perspective, la dette n'est pas taboue, ni mauvaise en soi. Elle doit toutefois être orientée vers des objectifs précis, au premier rang desquels la bifurcation écologique, qui s'impose désormais dans le monde entier.

M. Kévin Mauvieux, rapporteur. Je commencerai par relever un point d'accord : la dette, en elle-même, n'est pas nécessairement négative. Elle le devient lorsqu'elle finance des dépenses de fonctionnement. En revanche, lorsqu'elle est orientée vers l'investissement, elle peut produire des effets bénéfiques. Or, à ce stade, la dette ne semble pas réellement mobilisée pour financer des investissements productifs. Les auditions que nous avons conduites ont mis en évidence que les plans de relance financés par l'endettement européen n'ont pas produit les effets escomptés, leur impact sur le PIB des États membres apparaissant relativement marginal.

En effet, nous appréhendons les prochaines négociations sur la décision relative aux ressources propres comme un moment d'affrontement. Toutes nos auditions ont montré que l'Union européenne était engagée dans une fuite en avant vers le fédéralisme. Derrière les négociations à venir, nous percevons la tentative de l'Union européenne de s'arroger la prérogative de l'endettement qui relève traditionnellement des États souverains, après avoir déjà obtenu le transfert de la conduite de la politique monétaire.

Nous observons également, à travers cet esprit fédéraliste, une volonté de vampiriser la fiscalité des États. Derrière les ressources propres se dessinerait ainsi une forme de spoliation de la fiscalité nationale, destinée à financer des programmes d'endettement européens. À titre d'exemple, la possibilité d'affecter une part des recettes issues des accises sur le tabac au financement de la dette européenne s'apparente, dans cette perspective, à un transfert de fiscalité vers l'Europe.

Nous nous y opposons. Là où La France insoumise appelle à une Europe populaire, nous défendons une Europe des nations, fondée sur la coopération entre États souverains. Dans ce contexte, les négociations à venir constituent bien, pour

nous, un moment de confrontation. La Commission européenne entend, à terme, renforcer son rôle dans la gestion et la levée de la dette, en institutionnalisant cette fonction et en montant en puissance. Cela soulève, selon nous, des risques, notamment pour les capacités d'emprunt de la France. De même, nous nous battons contre l'augmentation des ressources propres, qui se révèlent être des taxes supplémentaires déguisées sur les contribuables et les entreprises.

Mme Yaël Ménaché (RN). Tout d'abord, je souhaite saluer l'excellent travail de mon collègue Kevin Mauvieux. Vous avez très bien montré que la France, déjà fragilisée par la dégradation continue de ses finances publiques et par une trajectoire d'endettement ayant réduit sa crédibilité, ne peut, sans contradiction, plaider en faveur d'un nouvel emprunt commun européen.

Ma question est la suivante : en quoi cette perte de crédibilité budgétaire affaiblit-elle concrètement la parole de la France dans les négociations européennes ? Et en quoi réduit-elle sa capacité à convaincre ses partenaires sur des orientations présentées comme stratégiques par l'exécutif ?

M. Stéphane Rambaud (RN). Jusqu'en 2021, la Commission européenne restait dans une logique de financement « back-to-back ». Elle empruntait pour un programme déterminé et en transférait directement le produit aux bénéficiaires.

Avec *Next Generation EU*, elle a changé de logique. Elle a mis en place une approche unifiée, pour émettre sous une appellation unique, celle « d'obligation de l'Union européenne ». Elle reprend les méthodes des grands émetteurs souverains, en s'inspirant notamment de l'Agence France Trésor. En outre, elle indique désormais que l'attractivité de cette dette suppose la permanence d'un certain volume d'émissions, ainsi qu'un reclassement de l'Union européenne comme émetteur souverain.

Autrement dit, derrière ce qui pouvait apparaître comme un emprunt de circonstances, se met en place un mécanisme permanent, destiné à massifier et à institutionnaliser la dette européenne. Derrière ce glissement sémantique et politique, il est possible de considérer que l'objectif de la Commission est de faire progresser une logique fédéraliste, retirant progressivement aux États une part essentielle de souveraineté.

Deux questions se posent. Premièrement, jusqu'où peut aller, selon vous, cette logique d'institutionnalisation de la dette européenne, et quels risques comporte-t-elle pour la France ? Deuxièmement, quelle est aujourd'hui la position des États membres, en particulier celle de l'Allemagne, sur cette dette européenne ?

Mme Manon Bouquin (RN). Lorsque l'Union européenne a eu recours à l'emprunt collectif pour le plan de relance de 2020, il était entendu que cette dérogation aux traités devait rester exceptionnelle. Le rapport présente toutefois une liste croissante d'emprunts européens ayant suivi, dont la charge est supportée par les États membres, et notamment la France, à laquelle l'Union européenne reproche par ailleurs sa propre trajectoire d'endettement. Ces reproches apparaissent contradictoires, dans la mesure où la France n'a reçu que 9 % des subventions du plan de relance, tout en devant rembourser 18 % de la dette correspondante. Le futur prêt additionnel à l'Ukraine, d'un montant de 90 milliards d'euros, est quant à lui supporté à hauteur de 20 % par la France.

Il est désormais envisagé, comme l'indique le rapport, d'adapter le cadre financier de l'Union européenne afin de permettre le recours à l'emprunt sans règle d'unanimité et sans accord des parlements nationaux. Ma question est la suivante : existe-t-il, selon vous, une volonté stratégique d'utiliser la dette commune, appelée à atteindre 1 000 milliards d'euros d'ici la fin de l'année 2027, pour contraindre les États membres à accepter l'instauration d'un impôt européen ?

Mme Constance Le Grip (EPR). Je souhaite vous interroger sur le programme SAFE et sur l'emprunt qui sera levé à hauteur de 150 milliards d'euros afin de permettre aux États membres de l'Union européenne de renforcer leur effort de réarmement et de financer leur base industrielle et technologique de défense.

Je ne reviens pas sur le prêt à l'Ukraine, initialement bloqué par le veto hongrois, mais dont la situation devrait évoluer à la suite de la victoire de Péter Magyar face à Viktor Orbán. Il s'agit, de notre point de vue, d'une évolution positive, permettant de poursuivre le soutien financier à ce pays.

S'agissant de SAFE, quelle est votre analyse ? Dans le contexte géostratégique actuel, des discussions sont en cours sur l'actualisation de la programmation militaire. Ce matin, en commission des affaires étrangères, une large majorité, issue de différents groupes politiques, a voté en faveur de l'avis que je présentais, allant dans le sens du soutien à l'effort de réarmement et au renforcement des capacités budgétaires de notre pays. Le programme SAFE s'inscrit dans cette stratégie. Dès lors, comment l'appréhendez-vous ?

M. Kevin Mauvieux, rapporteur. S'agissant du programme d'endettement à hauteur de 90 milliards d'euros en faveur de l'Ukraine, j'ai le sentiment que les choses sont plus complexes. Je ne suis pas certain que la Hongrie, sous son nouveau gouvernement, sera disposée à participer à ce prêt de 90 milliards d'euros.

S'agissant du programme SAFE, nous ne pensons pas souhaitable que l'Union européenne s'endette à la place des États, en s'accaparant leurs prérogatives comme elle tend à le faire. Nous n'avons déjà plus la possibilité d'agir sur notre monnaie depuis l'instauration de la zone euro, ce qui réduit nos marges de manœuvre nationales. Progressivement, les États perdent des capacités d'action, notamment en matière de financement de leur économie.

Nous souhaitons également que la France cesse de recourir à l'endettement et gère mieux ses finances publiques. Nous espérons que cette trajectoire pourra être engagée à partir de 2027, après une augmentation de la dette de plus de 1 200 milliards d'euros en quelques années – c'est votre bilan.

Le fait de s'endetter pour financer un programme de défense, dans un contexte international difficile, ne pose pas de difficulté en soi. En revanche, que cet endettement soit porté par l'Union européenne et que les États doivent ensuite s'y référer pour emprunter soulève, à mes yeux, un problème.

S'agissant des autres questions, elles portent principalement sur l'impact de la dette européenne, sur la volonté des États membres d'y recourir, sur ses effets éventuels sur la dette française et les taux d'intérêt, ainsi que sur la position de la France et sa capacité d'influence.

Je commencerai par ce dernier point : la France est-elle en mesure de jouer un rôle moteur et de donner des leçons ? Objectivement, cela paraît difficile. Lorsque vous êtes le pilote d'un avion qui s'est écrasé, peu de personnes vous demandent des cours de pilotage. Alors que l'économie française est en plein déclin, que la dette explose, et que nous supportons les taux d'intérêt parmi les plus élevés de l'Union européenne, notre capacité d'influence apparaît particulièrement limitée.

Cela me conduit à répondre à la question de Stéphane Rambaud sur la position des autres États membre sur l'endettement européen et son éventuelle institutionnalisation. Il faut, à cet égard, distinguer deux blocs au sein de l'Union européenne. D'une part, les États dits « frugaux », qui sont réticents à l'idée d'un endettement européen. D'autre part, ceux qui y sont favorables. Nous avons vu le Président de la République, M. Emmanuel Macron, défendre vigoureusement, il y a quelques semaines, l'idée d'une dette européenne – la position des services est bien plus timorée.

En réalité, les divergences entre États tiennent essentiellement à leur situation économique. Les pays tels que l'Allemagne ou les États nordiques, qui disposent de finances publiques solides, d'un faible niveau d'endettement et de taux d'intérêt bas, ne veulent surtout pas que l'Union européenne intervienne, car celle-ci dispose de

moins bonnes conditions d'emprunt qu'eux, et risquerait même d'entraîner une hausse des taux. C'est la loi des marchés : plus la demande de liquidités est forte, plus leur coût augmente. Ce phénomène est d'autant plus marqué lorsque l'émetteur est perçu comme risqué.

Un autre groupe d'États membres est favorable à l'endettement européen, dans lequel ils voient une nouvelle source de financement. La France appartient à cette seconde catégorie. Il convient toutefois de faire preuve d'une grande vigilance, en raison du risque de « cannibalisation » de la dette évoqué dans ma présentation. Si l'Union européenne obtenait la qualification d'émetteur souverain, elle se placerait au même niveau que les États aux yeux des investisseurs, qui pourraient réallouer une partie des liquidités vers les titres européens. Il en résulterait une baisse des liquidités disponibles pour la France, et partant une augmentation de ses coûts d'emprunt. À ce stade, ce phénomène demeure marginal, mais il constitue une source d'inquiétude pour les années à venir et fait l'objet d'une surveillance attentive des services.

S'agissant de la soutenabilité de la dette, celle-ci s'apprécie au regard du rapport entre les ressources d'un pays, ses dépenses et son niveau d'endettement. Sur ce point, la France se trouve mal placée. Quant à l'Union européenne, sa situation tend à se dégrader, dans la mesure où les programmes d'endettement progressent bien plus rapidement que ses ressources. De même, le recours à des mécanismes de refinancement de la dette, consistant à « faire rouler » celle-ci, traduit une incapacité à la rembourser, ce qui est également un mauvais signal.

Nous ne sommes pas opposés par principe à l'endettement s'il présente une utilité pour les Français. Mais nous refusons l'endettement européen, d'autant plus lorsqu'il est plus coûteux que l'endettement national. Lorsque la France a emprunté auprès de l'Union européenne dans le cadre des plans de relance après la crise sanitaire, elle l'a fait à un taux d'intérêt supérieur à celui dont elle aurait pu bénéficier si elle avait emprunté directement sur les marchés, à un moment où les taux souverains étaient proches de zéro. C'est pourquoi la France se retrouve aujourd'hui à devoir rembourser 120 milliards d'euros, alors qu'elle n'a bénéficié que de 40 Md€. C'est ahurissant. Alors qu'un emprunt national à taux nul était possible, la France a choisi de s'endetter au niveau européen à plus de 2 % pour faire plaisir à la Commission européenne. Mais le plaisir de la Commission n'est pas celui des Français !

Mme Constance Le Grip (EPR). Vous ne pouvez pas décemment utiliser ce terme. Il ne s'agit absolument pas de faire plaisir à la Commission européenne.

M. Kévin Mauvieux, rapporteur. Choisir des taux de 2 % au lieu de 0 %, c'est soit de l'incompétence, soit une volonté de faire plaisir. Je vous laisse vous prononcer puisque c'était votre parti qui était aux responsabilités.

M. Guillaume Bigot (RN). Au-delà des interrogations relatives à la nature et aux modalités du financement, au-delà de l'aspect macroéconomique et financier, ce travail soulève une question de principe. En effet, le fondement de la légitimité de tout parlement, l'origine de la démocratie, c'est le consentement à l'impôt.

Vous indiquez qu'il y a eu un vote en 2020. Celui-ci était partiel et il existe un plan visant à aller au-delà du cadre. Il n'y a, en soi, aucune objection à soutenir ce type de politique – au XIXe siècle, certains défendaient bien la monarchie, et ce n'était pas des monstres pour autant ! Mais il faudrait alors faire un *outing* anti-républicain. Si quelqu'un est favorable à ce type de mesures, il faudrait qu'il se déclare, devant le peuple français, hostile à la République, prêt à desceller la pierre de touche de la République.

Je rappelle que l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Vous avez le droit d'être contre la République, mais il faut le dire !

M. le président Pieyre-Alexandre Anglade. Je vous remercie d'éviter ce genre de mises en cause pour la sérénité de nos débats.

M. Kévin Mauvieux, rapporteur. Il est en effet indispensable que les Français puissent consentir à l'impôt et en comprendre l'intérêt. Dans le cadre des négociations en cours au niveau européen sur le prochain cadre financier pluriannuel, de nouvelles ressources propres vont être proposées. Il reviendra à la France d'y consentir ou non. Si de nouveaux impôts européens sont créés, ou s'ils sont augmentés l'année prochaine, ce sera la décision du gouvernement macroniste.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Commission européenne

- Mme Stéphanie RISO, directrice générale du budget
- M. Christian ENGELIN, responsable de la levée des fonds sur les marchés des capitaux pour le budget européen

Direction générale du Trésor

- M. Mikhaël AYACHE, Sous-directeur Europe (EUROPE) au Service des Politiques macroéconomiques et Affaires européennes (SPMAE)
- M. Emmanuel CHAI, Sous-directeur adjoint EUROPE au SPMAE
- M. Pierre-Marie VOEGELI, chef du bureau Relations bilatérales et Instruments financiers européens (EUROPE 3) au SPMAE
- M. Sofien ABDALLAH, Conseiller parlementaire et relations institutionnelles

Direction du budget

- M. Louis Pasquier de FRANCLIEU, sous-directeur de la 7^e sous-direction
- M. Alexandre DESCHAMP, chef du bureau Finances et politiques de l'Union européenne
- M. Arthur CORBEL, adjoint au chef du bureau

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- M. Emmanuel MASSÉ, ministre conseiller, chef du service des affaires économiques

Contribution écrite de la Cour des comptes européenne