

La Cour constitutionnelle allemande permet au plan européen de relance de poursuivre sa route

Stéphane Saurel, maître de conférences invité à l'Université Saint-Louis (Bruxelles) – Université catholique de Louvain, ancien président du comité budgétaire du Conseil de l'Union européenne

Article publié dans la Revue de l'Union européenne (Dalloz) – Numéro 651, pp. 489-493, Septembre 2021 https://www.dalloz-revues.fr/Revue_de_l_Union_europeenne-cover-101586.htm

Résumé

Inédit dans son montant comme dans sa philosophie, le plan de relance européen est désormais opérationnel. La décision du Conseil sur le système des ressources propres, qui en est la clé de voûte juridique, est entrée en vigueur le 1er juin 2021, permettant à la Commission européenne d'émettre de premières obligations sur les marchés à partir du 15 juin. Seize plans nationaux de relance et de résilience ont également pu être adoptés par le Conseil au cours du mois de juillet. Sans porter un jugement au fond sur la conformité de la décision sur les ressources propres avec les traités et la Loi fondamentale allemande, l'ordonnance de la Cour constitutionnelle allemande du 15 avril 2021 a levé un obstacle juridique majeur. Au-delà de l'urgence à apporter une réponse aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19, c'est le caractère exceptionnel, temporaire et limité de l'habilitation de la Commission à emprunter des fonds qui a emporté la décision du juge constitutionnel allemand.

Summary

Unprecedented in its amount and philosophy, the European recovery plan is now operational. The Council Decision on the system of own resources, which is its legal cornerstone, entered into force on 1 June 2021, enabling the European Commission to issue the first bonds on the markets as from 15 June. The Council also adopted sixteen national recovery and resilience plans in July. Without making a substantive judgement on the conformity of the Own Resources Decision with the Treaties and the German Basic Law, the order of the German Constitutional Court of 15 April 2021 has removed a major legal obstacle. Beyond the urgent need to respond to the economic and social consequences of the Covid-19 pandemic, the exceptional, temporary and limited nature of the Commission's authorisation to borrow funds won the decision of the German Constitutional Court.

L'ordonnance du 15 avril 2021 du Sénat de la Cour constitutionnelle fédérale¹ a permis au président allemand de signer la loi autorisant l'approbation par l'Allemagne de la Décision du

¹ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Zweiten Senats vom 15. April 2021 - 2 BvR 547/21 -, Rn. 1-112.

Conseil sur le système des ressources propres de l'Union européenne du 14 décembre 2020². Le dernier obstacle juridique majeur qui obérait la capacité de l'Union à mettre en œuvre le plan de relance européen destiné à faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19 a ainsi été levé.

I- Une construction juridique inédite

Si la Commission européenne a déjà eu recours à l'emprunt, le plan de relance européen n'en demeure pas moins inédit, dans son volume (750 milliards d'euros aux prix de 2018) comme dans sa philosophie (permettre à la Commission européenne d'emprunter sur les marchés pour financer des dépenses et non simplement des prêts aux États membres). Il repose sur une architecture institutionnelle complexe.

1. Les bases légales ayant déjà permis à la Commission d'emprunter

La possibilité pour la Commission européenne d'emprunter sur les marchés des capitaux ne constitue pas, en soi, une nouveauté. Elle y a déjà eu recours selon trois modalités distinctes :

- L'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit la possibilité pour le Conseil, sur proposition de la Commission, de prendre « *dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées* » (paragraphe 1) et « *accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union européenne* » à un État membre lorsqu'il rencontre ou risque de connaître des graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements échappant à son contrôle (paragraphe 2). C'est sur cette base qu'a été créé en 2010 le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) qui autorise la Commission européenne à emprunter jusqu'à 60 milliards d'euros sur les marchés financiers au nom de l'Union et avec une garantie du budget européen. Il a été actionné en faveur de l'Irlande et du Portugal entre 2011 et 2014, ainsi que de la Grèce en juillet 2015. Cet article du traité a également servi de base juridique à la création en avril 2020 du mécanisme de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) permettant à la Commission d'emprunter 100 milliards d'euros d'ici à décembre 2022 pour aider les États membres à faire face aux conséquences sociales de la pandémie de Covid-19.
- L'article 143 TFUE prévoit la possibilité d'apporter un « *concours mutuel* » aux États membres hors zone euro « *en cas de difficultés ou de menace grave de difficultés dans (leur) balance des paiements* ». Entre 2008 et 2009, la Commission européenne a ainsi souscrit des emprunts pour soutenir la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie. Dans le contexte de la crise du Covid-19, la possibilité de faire appel à cet instrument lié à la balance des paiements a été ouverte aux États non membres de la zone euro, au même titre que les États de la zone euro pouvaient solliciter le Mécanisme européen de stabilité (MES) pour des prêts de l'ordre de 2 % de leur produit intérieur brut (PIB).
- Enfin, l'article 212 TFUE permet à la Commission d'emprunter pour prêter à des États tiers autres que les pays en développement dans le cadre de l'assistance macro-financière. Cet instrument est régulièrement utilisé, notamment en soutien d'États relevant de la politique de voisinage, au sud comme à l'est de l'Union européenne.

² Décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom, Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), L 424/1, 15 décembre 2021.

Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, il a été actionné en faveur de pays des Balkans occidentaux, du pourtour méditerranéen et du partenariat oriental.

Ces instruments ont en commun d'adosser des prêts – aux pays de la zone euro, aux États membres hors zone euro ou aux États tiers – à la capacité d'emprunt de la Commission. Toutefois, du point de vue du budget de l'Union européenne, le produit de l'emprunt n'est pas assimilé à une recette tandis que le prêt accordé à un État n'est pas considéré comme une dépense. Ces mouvements sont en effet placés hors budget de manière à ne pas compromettre l'équilibre budgétaire.

2. La Décision sur les ressources propres, clé de voûte juridique

L'initiative franco-allemande pour la relance européenne du 18 mai 2020 proposait de permettre à la Commission européenne d'emprunter sur les marchés afin de créer un Fonds de relance doté de 500 milliards d'euros en dépenses budgétaires de l'Union européenne. Ce Fonds était conçu comme « *un complément exceptionnel, intégré dans la décision relative aux ressources propres, avec un volume et une date d'expiration clairement spécifiés, et qui sera lié à un plan de remboursement contraignant* ». La proposition de la Commission européenne du 27 mai 2020 et l'accord conclu entre les chefs d'État ou de gouvernement au Conseil européen le 21 juillet 2020 ont modifié les paramètres du plan européen de relance (750 milliards d'euros dont 390 milliards pour conforter les politiques communes européennes et 360 milliards via des prêts aux États membres) mais en ont conservé l'architecture juridique.

D'inspiration clairement allemande, le choix de faire de la décision du Conseil sur le système des ressources propres, prise en vertu de l'article 311 TFUE, la base juridique habilitant la Commission à emprunter pouvait apparaître contre-intuitif. L'article 1 de la décision sur les ressources propres précise en effet que son objet est d'établir « *les règles d'attribution des ressources propres à l'Union en vue d'assurer le financement du budget annuel de l'Union* ». Or, le produit de l'emprunt n'est pas une ressource propre et ne sert pas à financer le budget de l'Union. Toutefois, l'article 311 TFUE fait référence au « système des ressources propres », notion plus large que les seules ressources propres. Il constitue la base juridique pertinente, en ce notamment que l'habilitation à emprunter et le relèvement du plafond des ressources propres pour garantir les disponibilités nécessaires au remboursement de l'emprunt constituent deux volets insécables d'une même proposition qui participe donc bien du système des ressources propres.

Ce vecteur juridique permet de rendre possibles l'emprunt et donc l'instrument européen de relance, à la fois juridiquement et financièrement.

L'introduction dans la décision sur les ressources propres d'une disposition habilitant la Commission, à titre exceptionnel et temporaire, à emprunter sécurise juridiquement le dispositif. Ce texte très singulier dans le paysage juridique européen garantit non seulement que le principe et les modalités du recours à l'emprunt soient adoptés à l'unanimité par les États membres, mais également que les parlements nationaux conservent la maîtrise de l'évolution des finances publiques européennes. La décision du Conseil sur le système des ressources propres fait en effet l'objet d'une approbation par les États membres selon leurs procédures constitutionnelles respectives, ce qui implique dans la plupart des cas, notamment en France, une autorisation des parlements nationaux et donc le plein respect de la souveraineté nationale.

Dans l'ordre juridique européen, c'est donc par une décision ayant un rang de quasi-traité que la nature sans précédent et le montant exceptionnel de l'emprunt seront autorisés³. Les moyens ainsi générés seront ensuite utilisés dans le cadre de l'instrument européen de relance, Next Generation EU, qui a pour base légale l'article 122 TFUE⁴.

Par ailleurs, conformément à l'article 3 du règlement établissant cet instrument européen de relance, le produit de l'emprunt venant abonder des programmes européens sera traité comme une « recette affectée externe » au sens de l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier applicable au budget de l'Union européenne⁵, c'est-à-dire une recette qui, par dérogation au principe d'universalité, est utilisée à des fins spécifiques en complément des crédits autorisés dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Le recours à cette disposition permet de placer hors balance budgétaire les 390 milliards d'euros destinés à être versés sous forme de subventions. Cette disposition permet de ne pas contrevenir au principe d'équilibre budgétaire énoncé à l'article 310 TFUE et à l'article 17 du règlement financier, en application duquel l'Union ne peut pas souscrire d'emprunt dans le cadre de son budget.

De plus, le plafond des ressources propres, c'est-à-dire le montant maximal de ressources que la Commission peut, pour une année donnée, demander aux États membres afin de financer les dépenses de l'Union est augmenté de manière extraordinaire et temporaire de 0,6 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne pour atteindre 2 % du RNB de l'Union. L'écart entre le plafond du cadre financier pluriannuel, en clair des dépenses, et le plafond des ressources propres, donc des recettes, s'en trouvera ainsi augmenté. Cette marge de manœuvre donnera aux investisseurs la garantie que l'Union disposera, en toute circonstance, des ressources adéquates pour faire face aux engagements découlant de l'habilitation exceptionnelle et temporaire à emprunter. Elle permettra ainsi à la Commission européenne d'emprunter à des conditions favorables. Ce relèvement du plafond des ressources propres n'en est pas moins temporaire. Il devrait expirer lorsque tous les fonds empruntés auront été remboursés et que tous les passifs éventuels liés aux prêts accordés sur la base de ces fonds seront éteints, ce qui devrait être le cas le 31 décembre 2058 au plus tard.

Cette habilitation de la Commission à emprunter des fonds afin de faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 est, selon la décision sur les ressources propres, « exceptionnelle, temporaire et limitée ». La règle générale selon laquelle l'Union n'utilise pas les fonds empruntés sur les marchés des capitaux pour le financement de dépenses opérationnelles demeure valide.

II- L'hypothèque allemande levée

L'interdiction faite par la Cour constitutionnelle allemande au président fédéral de signer la loi autorisant l'approbation de la décision sur les ressources propres a suscité de grandes inquiétudes quant à la solidité juridique du plan de relance européen, avant d'être très rapidement levée sans pour autant qu'un jugement au fond soit rendu.

1. Une menace sérieuse sur le plan européen de relance

³ S. Saurel, Europe : Le plan de relance repose sur une base juridique solide, Le Monde, 17 octobre 2020.

⁴ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19, JOUE, L 433/1, 22 décembre 2020.

⁵ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n°1296/2013, (UE) n°1301/2013, (UE) n°1303/2013, (UE) n°1304/2013, (UE) n°1309/2013, (UE) n°1316/2013, (UE) n°223/2014, (UE) n°283/2014 et la décision n°541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n°966/2012, JOUE, L 193, 30 juillet 2018.

La loi autorisant l'approbation de la décision sur les ressources a obtenu une solide majorité des deux-tiers des membres au Bundestag et fait l'unanimité au Bundesrat, respectivement les 25 et 26 mars 2021.

Toutefois, l'introduction par des eurosceptiques et des représentants de l'extrême-droite issus du parti Alternative für Deutschland (AfD), de deux recours visant à contester sa conformité avec les traités européens et la Loi fondamentale allemande a conduit la Cour constitutionnelle fédérale le 26 mars 2021⁶ à interdire au président fédéral de signer la loi.

Les opposants arguaient que rien dans les traités n'autorisait la Commission européenne à emprunter et que le plan européen de relance ne serait donc juridiquement pas viable sans une révision des traités. Ils agitaient le spectre d'une mutualisation de la dette au niveau européen, de nature à remettre en cause la souveraineté budgétaire nationale⁷.

Les requérants ont repris cette argumentation en faisant valoir que la décision sur les ressources propres dépasse le cadre fixé par l'article 311 TFUE et n'est pas compatible avec la clause de non-renflouement figurant à l'article 125, paragraphe 1, TFUE, selon laquelle l'Union européenne et les États membres ne sont pas responsables des engagements d'autres États membres, ni ne les prennent à leur charge. Selon eux, la décision viole la règle de l'équilibre budgétaire, qui était une condition préalable essentielle à l'approbation par l'Allemagne des traités de Maastricht et de Lisbonne.

Les requérants considéraient aussi que la décision sur les ressources propres violait la responsabilité budgétaire globale du Bundestag, empiétait sur l'identité constitutionnelle de la Loi fondamentale et altérerait leur droit à l'autodétermination démocratique.

L'introduction de ces recours a été perçue comme une menace sérieuse. Ainsi, l'ancien directeur général du service juridique du Conseil, Jean-Claude Piris⁸, a relevé que la Cour constitutionnelle allemande n'avait pas hésité, à plusieurs reprises, à remettre en cause le droit et l'ordre juridique de l'Union, notamment dans ses arrêts relatifs à la ratification du traité de Lisbonne (juin 2009), aux mesures de sauvetage de la zone euro (septembre 2011), aux opérations sur titres monétaires (janvier 2014 et juin 2016) et au programme d'achat d'actifs du secteur public (mai 2020) de la Banque centrale européenne. Il envisageait alors trois issues possibles : un rejet immédiat des arguments avancés permettant la promulgation de la loi, une décision provisoire autorisant la signature sans préjudice d'un jugement définitif au fond, ou une décision provisoire interdisant la signature de la loi.

Si une telle interdiction avait été maintenue dans l'attente d'un jugement au fond, après une possible question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union européenne, c'est tout l'édifice du plan de relance européen qui aurait pu être remis en cause, dans sa temporalité comme dans son principe.

2. Une issue positive, sans préjudice d'une décision au fond

Dans son ordonnance du 15 avril 2021, le Sénat de la Cour constitutionnelle fédérale a rejeté la demande d'injonction préliminaire dirigée contre la promulgation de la loi autorisant l'approbation par l'Allemagne de la décision sur les ressources propres, permettant ainsi sa signature par le président fédéral.

⁶ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Zweiten Senats vom 26. März 2021 - 2 BvR 547/21 -, Rn. 1-1.

⁷ M. C. Kerber et J.-M. Naulot, Les traités européens n'autorisent en aucun cas l'Union à s'endetter, Le Monde, 12 octobre 2020.

⁸ J.-C. Piris, Why the German Constitutional Court will (probably) not kill the €750 bn EU recovery fund, European Policy Centre, 7 April 2021.

La Cour constitutionnelle fédérale a jugé que la décision relative aux ressources propres « *ne crée pas d'engagements directs pour l'Allemagne ou son budget fédéral* ». Seules une inscription insuffisante de crédits autorisés au sein du budget de l'Union européenne pour assumer les charges en capital, intérêt et gestion liées à l'emprunt et une incapacité de la Commission à générer les liquidités nécessaires en activant d'autres mesures, comme le recours au financement à court terme, pourraient faire naître une telle responsabilité. Or, le système des ressources propres de l'Union repose pour l'essentiel sur un principe de proportionnalité dans le cadre duquel les contributions de chaque État membre sont déterminées de manière prépondérante au prorata de son RNB. Les contributions des États membres sont prévisibles et certaines.

La Cour constitutionnelle fédérale relève que « *ce n'est que dans le cas où un État membre n'honorait pas, en tout ou en partie, un appel à fournir le financement nécessaire à cet effet que la Commission européenne a le droit d'adresser des appels supplémentaires aux autres États membres, qui, là encore, ne sont redevables que proportionnellement aux prévisions budgétaires de chacun d'entre eux* ». Relevons toutefois que si certains États étaient appelés à fournir un montant plus élevé que celui résultant d'un calcul au prorata, il ne s'agirait que d'un apport temporaire en trésorerie, ne remettant pas en cause le volume dû par chacun des États. De ce fait, cette mesure visant à combler une possible défaillance temporaire n'ouvre pas la possibilité de substituer la responsabilité d'un État à un autre et ne peut être considérée comme une prise en charge conjointe et solidaire d'un passif.

Enfin, la décision relative aux ressources propres prévoit que tous les fonds empruntés doivent être remboursés au plus tard le 31 décembre 2058. En outre, des limites s'appliquent en ce qui concerne le volume, la durée et l'objet de l'emprunt, ainsi que les engagements éventuels de l'Allemagne. Les fonds doivent être utilisés exclusivement pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 et la décision du Conseil ne prévoit pas d'emprunt supplémentaire au nom de l'Union.

Pour autant, la Cour constitutionnelle fédérale a estimé que le recours constitutionnel n'était « *ni irrecevable d'emblée, ni manifestement dénué de fondement* ». Les requérants ont, selon la Cour constitutionnelle fédérale, démontré qu'il est au moins possible que la ratification nationale empiète sur l'identité constitutionnelle de la Loi fondamentale ('Grundgesetz') consacrée à l'article 79, paragraphe 3, de la Loi fondamentale ou que la décision à ratifier puisse dépasser de manière manifeste et structurellement significative le programme d'intégration de l'Union européenne ('Integrationsprogramm'). Toutefois, « *sur la base d'un examen sommaire, il semble peu probable que la Cour conclue à une violation de l'article 79, paragraphe 3, de la Loi fondamentale dans la procédure principale* ».

Étant donné que l'issue de la procédure principale ne pouvait pas être déterminée dans le cadre d'un examen sommaire, la Cour constitutionnelle fédérale a fondé sa décision relative à la procédure d'injonction préliminaire sur une mise en balance des conséquences. La Cour a dès lors procédé à une analyse des risques. Il en est ressorti que « *les conséquences qui se produiraient si l'interdiction provisoire demandée n'était pas délivrée mais que l'acte d'approbation était ultérieurement jugé inconstitutionnel sont moins graves que les conséquences qui se produiraient si l'interdiction provisoire était effectivement délivrée mais que les plaintes constitutionnelles déposées par les requérants se révélaient finalement non fondées dans la procédure principale* ».

Le caractère exceptionnel, temporaire et circonscrit de la mesure a favorisé une telle décision. De plus, la Cour constitutionnelle fédérale a reconnu la nécessité d'apporter une réponse urgente aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19. Elle a aussi pris bonne note de l'argument du gouvernement fédéral qui a fait valoir que si l'Allemagne

était perçue comme responsable d'un retard dans la mise en œuvre du plan européen de relance, une pression considérable s'exercerait sur les relations étrangères et européennes du pays.

III- Un avertissement à ne pas négliger

Le recours à l'emprunt et l'affectation de son produit au financement de politiques européennes sous la forme de recettes affectées externes ne sauraient pour autant devenir une pratique budgétaire courante et sans limite.

1. La Cour constitutionnelle fédérale a posé des limites à de futurs développements

Le rejet de l'injonction préliminaire dirigée contre la promulgation de la loi autorisant l'approbation de la décision sur les ressources propres tient fondamentalement au fait que, dans les circonstances exceptionnelles générées par la pandémie de Covid-19, la réponse européenne est elle-même exceptionnelle et temporaire. Le volume, la durée et l'objet de l'emprunt sont parfaitement circonscrits tandis que les modalités et le calendrier de remboursement sont définis. La décision relative aux ressources propres ne permet pas, en l'état, de s'engager sur de nouveaux emprunts au-delà du précédent qui a été créé.

Le plan de relance européen n'est par ailleurs pas constitutif d'une mutualisation de la dette, car en vertu du système des ressources propres, la responsabilité de chaque État membre est individuelle, et non solidaire et conjointe. L'ordonnance de la Cour constitutionnelle fédérale du 15 avril 2021 est au demeurant de nature à freiner les éventuelles ambitions que certains pourraient nourrir en la matière. La Cour rappelle en effet qu'il « *appartient au Bundestag, en tant qu'organe constitutionnel directement responsable devant le peuple, de prendre toutes les décisions essentielles en matière de recettes et de dépenses* » et qu'il « *serait donc inadmissible, en vertu de la Loi fondamentale, de créer des instruments permanents qui entraîneraient essentiellement une prise en charge de décisions prises par d'autres États, en particulier lorsque cela pourrait avoir des conséquences imprévisibles* ».

2. La négociabilité de futurs développements est au demeurant limitée

Ce qui a été accepté, non sans difficulté, par les États membres dans les circonstances exceptionnelles générées par la pandémie de Covid-19 se heurterait sans doute à des oppositions plus virulentes encore à l'avenir. Certains États, notamment les contributeurs nets les plus stricts, sont en effet peu enclins à permettre à l'Union de contracter des obligations financières visant à opérer des transferts budgétaires entre États et encore moins à constituer une dette publique européenne.

Le Parlement européen lui-même sera à ce sujet un interlocuteur très vigilant. Les circonstances exceptionnelles liées à la pandémie de Covid-19 et les garanties qu'il a obtenues quant aux modalités de coopération interinstitutionnelle dans le cadre de l'instrument européen relance lui ont permis de marquer son accord dans le cas d'espèce. Cependant, la pérennisation d'un tel mécanisme ne manquerait pas d'être analysée par le Parlement européen comme un contournement des règles budgétaires affaiblissant ses prérogatives dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle et érodant *in fine* le statut d'autorité budgétaire qui lui est conféré, au même titre qu'au Conseil, par l'article 14 du traité sur l'Union européenne (TUE).

* *

*

La question d'un nouveau train de mesures pour faire face aux conséquences de la pandémie est légitime d'un point de vue économique, singulièrement à l'aune des moyens mobilisés par la nouvelle administration fédérale américaine. Elle est sans doute prématurée d'un point de vue institutionnel, alors que s'amorce seulement le déploiement du plan européen de relance⁹. La décision du Conseil sur le système des ressources propres est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2021, permettant ainsi à la Commission de procéder à l'émission de premières obligations sur les marchés à partir du 15 juin. Les seize premiers plans nationaux de relance et de résilience ont été adoptés par le Conseil au cours du mois de juillet. Elle est très délicate d'un point de vue juridique, même si plusieurs voies, autres que la décision du Conseil sur le système des ressources propres, pourraient être empruntées : un recours à l'article 122 TFUE reste possible pour habilitier la Commission à emprunter ; la création d'un véhicule financier spécial est une option qui avait été dessinée par la France avant l'accord de mai 2020 sur une initiative conjointe avec l'Allemagne ; une révision des traités reste bien sûr, au moins sur un plan théorique, une option envisageable.

Toutefois, plus fondamentalement encore, tout nouveau développement visant à renouveler ou prolonger l'expérience initiée avec l'instrument européen de relance, ne manquera pas de mettre en évidence des visions différentes de l'intégration européenne, des conceptions variables de la solidarité européenne, des attitudes diverses à l'égard des finances publiques et, sans doute plus prosaïquement, des intérêts divergents parmi les États membres.

⁹ S. Saurel, Pourquoi les fonds du plan de relance européen n'ont pas encore été débloqués, *The Conversation France*, 5 mai 2021.