



L'Union européenne va-t-elle vers une crise budgétaire à six mois des élections européennes ?

Économie / Europe 2024

Par [Anne Bucher](#)

Publié le 24 janvier 2024

Économiste, experte à la Commission européenne, responsable du pôle Europe de Terra Nova

Les sommets européens sont très souvent des moments de grande tension, dont l'enjeu est de trouver des compromis sur des négociations qui n'ont pas abouti aux niveaux technique et diplomatique. Ils le sont immanquablement quand il s'agit de questions budgétaires qui se règlent à l'unanimité. Le sommet du 13 novembre est en soi exemplaire de la complexité des relations européennes quand il s'agit de questions d'argent. Il a abouti à un accord partiel sur les propositions de révision du budget. Les espoirs d'une solution sont maintenant reportés au sommet du 1er février prochain.

La révision à mi-parcours du budget européen et le soutien à l'Ukraine : l'impasse

Ce qui était discuté au sommet des 13 et 14 décembre 2023 était une révision à mi-parcours du cadre pluriannuel 2021-2027, pour lequel la Commission demandait une rallonge budgétaire de 66 milliards à un budget de 1,2 trillions sur sept ans. Tout d'abord, 17 milliards (auxquels s'ajouteraient de nouveaux prêts pour un montant de 33 milliards) permettraient de sécuriser une assistance à l'Ukraine de 50 milliards sur la période 2024-2027. Le reste, soit 49 milliards, seraient destinés à couvrir de nouveaux défis : migration, politique du voisinage, plateformes technologiques, dépenses administratives et un mécanisme pour le service la dette de Next Generation EU plus élevé que prévu en raison de la montée générale des taux d'intérêt.

Sur ce dossier, on a assisté à un cumul des lignes de fracture : à la traditionnelle opposition pays contributeurs nets/débiteurs nets, que l'on peut en première approximation définir comme une division est-ouest, s'est ajoutée la position des frugaux du nord (Pays-Bas, Suède, Finlande, Danemark, Autriche) qui s'opposent à toute expansion du budget européen. La revendication des frugaux est de satisfaire une grande partie des nouveaux besoins par redéploiement des ressources allouées aux programmes en cours plutôt que par de nouvelles contributions. La discussion budgétaire s'est complexifiée car l'ordre du jour du sommet incluait la décision historique de l'ouverture des négociations d'élargissement à l'Ukraine. Ainsi, les arbitrages budgétaires se sont trouvés l'otage des manœuvres politiques de la Hongrie de plus en plus non-alignée sur les grands principes européens et qui, pour l'Ukraine, s'oppose à un engagement financier de moyen terme

et considère l'ouverture des négociations d'adhésion prématurée. En filigrane, se joue un autre bras de fer entre Orbán et ses pairs sur les questions de suspension des paiements à la Hongrie pour non-respect de l'état de droit. Il s'agit au total de 30 milliards alloués à la Hongrie au travers des fonds structurels ou des plans de relance. Probablement dans le but de sortir de l'impasse budgétaire, la Commission européenne a débloqué 10 des 30 milliards des fonds pour la Hongrie car, formellement, la Hongrie a adopté les lois qui conditionnaient ces paiements. Mais cette décision reste très controversée, et est notamment contestée par le parlement européen, qui ne voit pas dans la nouvelle loi hongroise sur le conseil judiciaire, qui supervise les tribunaux, les garanties conformes au respect de l'état de droit.

Contre toute attente, les Etats membres sont arrivés à un accord historique sur l'élargissement. Ils ont à l'unanimité décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion pour l'Ukraine, la Moldavie et la Bosnie Herzégovine dès que les conditions le permettront ainsi que de donner à la Georgie le statut de pays candidat. Sur une suggestion d'Olaf Scholz, Orbán a quitté la salle lors du vote et a donc permis un vote à l'unanimité des présents sur l'ouverture des négociations avec l'Ukraine. En revanche, la question budgétaire n'a pas été tranchée et est reportée à un conseil européen exceptionnel dédié aux questions budgétaires qui se tiendra le 1er février.

Le compromis qui se profile est très en-deça des demandes de la Commission. La proposition qui fait l'objet des négociations post-sommet¹ reflète un accord des 27 pays hors Hongrie pour une contribution de 21 milliards au lieu des 66 milliards demandés. De plus, Orbán ne semble pas disposé à lever son opposition à l'assistance pour l'Ukraine. Les 26 réfléchissent donc à des solutions : une solution intergouvernementale, à l'extérieur du cadre financier pluri-annuel, pour concrétiser leur accord sur 17 milliards pour l'Ukraine ou reprenant les propositions récentes de Orbán, un engagement pour 5 ans

avec une clause de révision annuelle. Cette dernière proposition, qui n'évite pas le risque de conflits répétés avec la Hongrie, serait acceptable si la clause annuelle pouvait être formulée de façon à garantir une certaine automaticité.

Le budget européen : des enjeux incontournables du futur de l'UE

Quelle est l'importance de cette révision à mi-parcours ?

Rappelons que le budget européen représente 1% du PIB européen (soit 1,2 trillions sur 7 ans ou 170 milliards par an à prix courants), qu'il est financé par des ressources propres dont les droits de douane (à hauteur de 13-15%) et des contributions nationales (près de 80%). Il finance les politiques de la cohésion qui représentent 37% du total des dépenses ; la politique agricole et de la pêche pour une part de 34% ; le dernier tiers du budget se répartit entre les politiques de recherche et d'innovation (13%), la politique internationale, y compris la politique de voisinage (10%), les dépenses administratives et de personnel (7%), la migration et la gestion de la frontière (2%).

Sous la pression de la crise Covid, l'UE a adopté le programme Next Generation EU pour relancer l'économie européenne, qui est financé par un emprunt de façon solidaire pour un montant important au regard du budget annuel : le programme Next Generation EU qui s'élève à 807 milliards, dont 338 milliards de subventions et le reste en prêts représente une augmentation de 70% du budget sur la période 2021-2027 avec le gros des ressources consacrées aux plans de relance nationaux. Dans ce contexte, la révision à mi-parcours, avec des nouvelles demandes pour 66 milliards, représente un ajustement limité, de l'ordre de 5,5% sur le budget ou 3,3% sur le budget augmenté de NGEU, et ceci sur un budget qui est lui-même de petite taille surtout quand on le compare aux budgets nationaux, dont les dépenses représentaient 50,5% du PIB dans l'UE en 2022.

La difficulté d'aboutir à un compromis est inquiétante au regard des enjeux futurs qui exigent des réformes de grande envergure qui absorberont beaucoup du temps politique européen sous la prochaine législature. D'abord il s'agira de rembourser l'emprunt NGEU et ceci ne peut se faire sans de nouvelles ressources propres, qui ont toujours été difficiles à adopter au niveau européen. Deuxièmement, la prochaine programmation pluri-annuelle 2028-2033 ou 2035 (durée de 5 ou 7 ans en fonction du choix politique et dont la préparation commencera en 2025) devra se placer dans une perspective d'élargissement qui changera fondamentalement la géographie européenne et les flux budgétaires associés. Des simulations internes au Conseil sur un impact de l'élargissement aux pays candidats des balkans et à l'Ukraine indiquent des besoins additionnels de 256,8 milliards, ce qui porterait le budget actuel de 1.2 trillions à 1.47 trillions. Plusieurs pays d'Europe de l'est deviendraient contributeurs nets et six pays² ne feraient plus partie des pays de la cohésion car leur PIB par tête en comparaison de celui des nouveaux pays serait supérieur à 90% de la moyenne communautaire. L'élargissement à l'Ukraine aurait un impact fort sur les dépenses de la Politique Agricole Commune (PAC) et entraînerait, pour les Etats membres actuels, une baisse d'environ 20% des subventions reçues par leurs agriculteurs. Cet exercice est théorique et ne tient pas compte de l'horizon temporel des élargissements et des périodes de transition qui accompagnent l'entrée de nouveaux pays. Mais il a le mérite de signaler l'urgence d'une réflexion de long terme et de mettre en perspective les blocages actuels par rapport aux enjeux politiques auxquels l'Europe est confrontée.

Que l'on considère le débat immédiat sur la révision à mi-parcours du cadre pluri-annuel financier, la discussion sur les ressources propres pour le remboursement de l'endettement pour NGEU ou la perspective de long terme de l'élargissement, chaque pays mène un débat démocratique sur la capacité contributive du pays et les priorités de l'UE. Mais ce débat se focalise souvent de façon restrictive sur le juste retour et la

taille de la contribution nationale et explicite trop peu les avantages tirés des dépenses. La France est un contributeur net. Elle contribue à hauteur de 17% au budget de l'UE alors que l'Allemagne contribue pour presque un quart du budget européen. En 2022, elle a reçu plus de 9% des dépenses européennes contre 8% pour l'Allemagne. La France a dépensé plus de 50% de ces fonds pour l'agriculture (contre 44% en Allemagne) et seulement 18% pour la recherche (contre 20% en Allemagne). Avec NGEU, la France a aussi reçu 13% des fonds du plan de relance européen résultant de la crise Covid (contre 1% en Allemagne).

Pourquoi le budget européen est important pour la France

Au-delà des montants, les politiques de dépense (combien ça coûte ?) doivent se mesurer à l'aune des bénéfiques (à quoi ça sert ?). Il ne s'agit pas ici de conceptualiser le budget européen ³, ni de le décrire en détail, mais d'illustrer sur des cas concrets l'articulation entre les dimensions nationales et européennes des politiques et les bénéfiques pour la France. On trouve différents cas de figure :

- Certaines politiques sont authentiquement des politiques européennes qu'il serait impossible de mettre en œuvre au niveau national, ou à des coûts d'exécution exorbitants, car elles exigent de formaliser des accords avec des institutions ou des réseaux dans plusieurs pays. C'est le cas d'Erasmus+ qui organise des mobilités dans d'autres pays pour des études ou des stages pour des étudiants, des apprentis ou des élèves (102 261 mobilités pour ces catégories et 18 257 mobilités d'enseignants ou de formateurs pour l'année 2022 en France). La politique de recherche européenne, qui finance la construction de partenariats européens et extra-européens, permet

d'internationaliser la recherche. A ce titre, elle est complémentaire de la politique nationale de recherche et indispensable car un écosystème d'excellence scientifique passe par la concurrence et la collaboration les plus larges possible. En 2022, La France a reçu une allocation de 4,1 milliards du programme Horizon Europe, soit 11% du montant du programme. Ce montant est à mettre en regard du total de la dépense publique en R&D en France qui s'est élevée à 18,2 milliards en 2022.

- D'autres politiques sont étroitement associées à des « biens publics européens » qui reposent sur des interdépendances entre les pays et assurent les coûts de fonctionnement des politiques. Les politiques de sécurité, par exemple, entendues au sens large (y compris sécurité interne, défense, gestion de la frontière) et la migration ne représentent que 3% du budget européen mais financent des biens et des services stratégiques pour les Etats membres. Ils financent différentes activités comme la collaboration des polices dans le cadre de la lutte contre le crime organisé, le terrorisme ou la cybersécurité ainsi que les trois agences européennes, EUROPOL, CEPOL (pour la cybersécurité) et EMCCDDA (l'observatoire des drogues et toxicomanies). Sur le plan externe, les fonds pour la migration et la frontière externe participent à l'hébergement d'urgence, au transfert et au retour des migrants. Ils permettent de répartir l'effort de renforcement de la frontière externe entre les 27 pays en finançant des infrastructures et des équipements pour la sécurité des frontières, là où c'est nécessaire. Ils financent également les gros systèmes informatiques indispensables à la gestion des visas (VIS), des demandes d'asile (EURODAC), et les futurs systèmes de contrôle des entrées et des sorties et des autorisations de voyage pour la zone Schengen (EES et ETIAS).

- Les politiques de la cohésion ont été conçues selon un objectif de solidarité et de redistribution. Elles co-financent des plans de développement pluri-annuels pour les régions les moins développées. Elles sont stratégiques pour les pays dits de la cohésion, c'est-à-dire dont le PIB par tête est inférieur à 90% de la moyenne européenne, soit l'ensemble des pays de l'est, Chypre, Malte, la Grèce et le Portugal . Pour ces pays, elles ont contribué à hauteur de 41% de l'investissement public national sur la période 2014-2020 alors que cette contribution est de 3,6% pour les autres pays. Pour la France, cette part s'élève à 1,9%. Les politiques de la cohésion font depuis longtemps l'objet de critiques. Certaines ont été prises en compte dans les réformes successives passées. Mais elles restent sans aucun doute un des candidats prioritaires à des réformes futures. Elles sont vues comme coûteuses par les pays du nord et critiquées pour des dépenses qui ne se concentrent pas sur les segments et les interventions les plus dynamiques de l'économie européenne. Récemment, la principale faiblesse pointée est leur incapacité à réduire les disparités entre régions sur les 15 dernières années, dans un contexte de permacrise⁴. Elles pêchent aussi par leur invisibilité pour le citoyen. Alors qu'elles sont populaires dans les pays de la cohésion et associées au sentiment d'être européen et de bénéficier de l'Europe, elles restent moins connues ailleurs et moins appréciées quand elles sont connues. En France, une enquête de 2023 révèle que 31% des français ont entendu parler de projets financés par ces politiques et le pourcentage de ceux qui ont perçu des bénéfices est 76%. En Pologne, les pourcentages sont respectivement de 80% et 95%. Mais il ne faut pas sous-estimer les réalisations qu'elles ont financées. Elles ont fortement contribué à la construction des grands réseaux européens d'infrastructure (transport, télécom, énergie). Elles sont de plus en plus concentrées sur quelques secteurs qui

permettent de moderniser les économies nationales, y compris en France, en aidant les autorités locales et régionales à respecter les standards environnementaux (recyclage et gestion des déchets, stations d'épuration, protection d'habitats pour le biodiversité etc.) et d'améliorer la connectivité en contribuant aux réseaux et au développement des services en ligne (eSanté, eTourisme etc.). Ces politiques deviennent en quelque sorte une assistance financière qui aident les régions à mettre en œuvre concrètement les législations du changement climatique et environnementale sur le terrain.

- La Politique Agricole Commune (PAC) est au centre des débats de légitimité européenne. La PAC représente encore un tiers du budget européen. La question n'est plus de savoir si l'agriculture est excessivement subventionnée : au cours des trois dernières décennies, les soutiens à la production et aux prix agricoles ont été réduits et les pays hors de l'UE ont fortement augmenté leur soutien au secteur. Ainsi l'OCDE a montré qu'en 2022, l'UE se situe dans la moyenne internationale des soutiens aux producteurs agricoles (subventions ramenées aux revenus des exploitants) mais reste beaucoup plus généreuse que les Etats-Unis. En revanche, la question posée est désormais la renationalisation de la PAC et la rationalité d'agir au niveau européen. Historiquement, la PAC trouvait sa justification dans la nécessité de garantir la sécurité alimentaire. Elle permettait de mobiliser l'ensemble des ressources européennes, d'éviter une concurrence déloyale entre pays et protégeait de la concurrence extérieure.

La question de la sécurité alimentaire est devenue moins prégnante au cours des années et l'évolution des termes de l'échange défavorable aux agriculteurs depuis les années 1970 dans les différents pays est devenue une préoccupation sociale

nationale importante. La PAC est devenue une politique sectorielle avec des objectifs sociaux importants de soutien aux revenus. Dès lors se posait la question de savoir pourquoi le contribuable suédois devrait subventionner le revenu du paysan français. Si la question se pose encore, la vision de la PAC est en train de changer : la crise Covid et la guerre en Ukraine ont montré que l'agriculture européenne est très résiliente et c'est en partie un acquis de la PAC ; de plus, la transformation de l'agriculture est devenue stratégique pour la politique du changement climatique. Financer l'agriculture au niveau européen permet d'appliquer des standards communs pour la transition bas carbone et la protection environnementale. Cela facilite également la diffusion transnationale de l'innovation qui est nécessaire à la transition climatique. Les chiffres montrent que la PAC est en train de prendre le virage en faveur de politiques environnementales et climatiques : aujourd'hui les paiements directs aux exploitants agricoles représentent en moyenne 23% des revenus agricoles (moyenne 2017-2021) et le total des subventions 32%. Sur les 23% de revenus versés aux agriculteurs, 61% sont associés à l'obligation de mettre en œuvre des mesures agro-environnementales.

- Sur la période 2021-2027, le budget accompagnera plus de façon plus engagée la transition climatique et environnementale, en réorientant la dépense vers ce domaine au sein des programmes existants et au travers de nouveaux instruments. La Commission estime qu'au total 30% du budget est mobilisé pour les actions en faveur du climat et de l'environnement. Les instruments dédiés à l'écologie sont le Fond pour une Transition Juste et le programme LIFE qui totalisent 14 milliards dans le cadre pluriannuel financier, augmenté de 10.8 milliards de NGEU. Dans le cadre de l'accord « Fit for 55 », il a été décidé d'étendre les quotas d'émission de CO2 aux secteurs du bâtiment et du transport. Pour protéger les consommateurs et les TPME affectés par ces mesures, un Fonds Social climatique, hors CPF, et

financé temporairement par les recettes de nouvel ETS, a été mis en place. Les actions climatiques et environnementales dans le budget européen sont la déclinaison des engagements pris dans les accords internationaux de la COP et de la Convention pour la diversité biologique. Ces engagements relèvent d'un principe de responsabilité collective pour la planète. Mais ils reflètent aussi la volonté européenne d'être un modèle dans ce domaine avec des engagements contraignants pour atteindre la neutralité carbone. L'appui budgétaire est complémentaire à la législation et intervient pour aider à la réalisation des objectifs dans l'ensemble de l'UE, soit en aidant les régions ou les acteurs les plus vulnérables, soit pour soutenir la mise en œuvre sur le terrain, soit pour rechercher ensemble des solutions innovantes. La gestion des aides financières au niveau européen plutôt que national est aussi une garantie de l'application uniforme des obligations et dans ce domaine également, évite une course aux subventions qui serait coûteuse et augmenterait probablement les inégalités au sein de l'UE, si les politiques étaient purement nationales. Si l'UE ne s'était pas saisie dès les années 1990 des problèmes environnementaux et n'avait pas très tôt développé les quotas carbone (2008) et les objectifs sur la réduction d'émissions, les renouvelables ou l'efficacité énergétique (introduits en 2009), un certain nombre de pays européens, dont la France, seraient confrontés à des enjeux climat beaucoup plus douloureux pour les échéances 2030 et 2050.

Il est encore trop tôt pour qualifier l'impasse actuelle de crise budgétaire. L'élan européen trouvé lors de la crise Covid et l'adoption de NGEU est sans aucun doute retombé et la solidarité avec l'Ukraine est mise à mal. Les discussions budgétaires actuelles montrent combien il est difficile pour les gouvernements européens de faire accepter plus de ressources

pour le projet européen. Le contexte économique ne facilite pas la tâche avec une conjoncture défavorable et la perspective d'une nouvelle période d'austérité budgétaire. Il faut faire en sorte que ces difficultés ne polluent pas les élections européennes. Les chefs d'Etat et de Gouvernement, réunis à Grenade en octobre 2023, ont reconnu que « l'Union doit mettre en place en interne les travaux préparatoires et les réformes nécessaires [à l'élargissement]. Nous fixerons nos ambitions à long terme ainsi que les moyens de les atteindre »^⑤. La question budgétaire fait partie de ces ambitions et de ces moyens. Du côté des dépenses, une réforme est nécessaire et mais les choix doivent garder, comme fil rouge, le principe de valeur ajoutée communautaire. La solution est aussi du côté des recettes et la stabilité des finances de l'UE dépend de sa capacité à se financer par des ressources propres ancrées dans les politiques européennes.

Notes

- ① European Council meeting (14 and 15 December 2023)
- Multiannual Financial Framework 2021-2027
Negotiating Box:
<https://www.consilium.europa.eu/media/68901/st00023-en23.pdf>
- ② Tchéquie, Estonie, Lituanie, Slovaquie, Chypre et Malte.
- ③ On peut se référer à une lecture juridique (valeur ajoutée communautaire) ou à une lecture économique (biens publics européens). Les traités imposent à l'UE de respecter le principe de subsidiarité et une des préconditions est l'existence d'une valeur ajoutée communautaire, c'est-à-dire de bénéfices clairs de l'action européenne par rapport à celle des Etats membres. La valeur ajoutée communautaire est un

concept qui a évolué au cours du temps. Plusieurs économistes proposent d'analyser la dépense européenne sur base du concept de biens publics européens et proposent des réformes qui renforcent cette logique : C. Fuerst, J. Pisani-Ferry, « A Primer on Developing European Public Goods », *EconPol Policy Report 16*, ifo Institute, 2019 ; M. Buti, « When will the European Union finally get the budget it needs ? », Bruegel, 2023.

- ④ Lire la déclaration du sommet de Grenade du 6 octobre 2023 à :
<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>
- ⑤ Commission européenne, « La cohésion en Europe à l'horizon 2050 », *Huitième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, 2022.