06/11/2026

Guillaume Duval,
Conseiller, avenir de l'intégration européenne

BLOG POST

Budget de l'action extérieure de l'Union : les égoïsmes nationaux contre l'intérêt commun européen



Les dirigeants des 27 sont en pleine négociation du budget de l'UE pour 2028-2034. L'une des principales victimes des marchandages en cours risque d'être la politique extérieure de l'Union. Un choix qui va à l'encontre des intérêts les plus fondamentaux de l'Europe et des Européens dans le contexte géopolitique actuel.

Contrairement à ce qui se passe au niveau national, le budget de l'Union n'est pas déterminé en effet année après année. Il est encadré strictement par une enveloppe définissant pour une durée de sept ans les montants alloués à chaque politique de l'Union dans le cadre d'un budget global fixé lui aussi pour la même durée. On négocie actuellement ce Cadre Financier Pluriannuel (CFP), dans le jargon bruxellois pour les années 2028-2034.

I • Budget européen : des négociations toujours difficiles

Compte tenu des nombreuses élections qui doivent se tenir l'an prochain, notamment en France, en Italie et en Pologne, Antonio Costa, le Président portugais du Conseil Européen, souhaiterait boucler ce budget avant la fin 2026. Une telle négociation est cependant toujours un exercice très délicat parce qu'elle ne peut se conclure qu'à l'unanimité des États membres.

L'exercice est encore compliqué cette fois, à la fois par l'ampleur des défis auxquels l'Union est confrontée et des retards accumulés pour y faire face et par l'obligation où l'Union se trouve de rembourser au cours de cet exercice les quelques 750 milliards d'euros d'emprunts réalisés dans le cadre du plan Next Generation EU, décidé en 2020 au moment de la pandémie de COVID 19.

En juillet 2025, la Commission Européenne avait mis sur la table un projet de budget de 2 000 milliards d'euros, soit 1,26 % du PIB de l'Union, contre 1,1 % du PIB pour le budget en cours pour 2021-2027 (mais grâce aux ressources hors budget mobilisées via Next Generation EU les dépenses de l'Union ont été en réalité de 1,45 % du PIB sur cette période). Comme d'habitude, les États dits « frugaux » - l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, l'Autriche et la Finlande - ont jugé ce montant trop élevé et exigé des coupes importantes.

II • Des coupes drastiques pour la politique extérieure de l'Union

Suite à cette pression, la présidence irlandaise de l'UE avait présenté le 12 octobre dernier, en amont du Conseil Européen des 15 et 16 octobre, une proposition modifiée de budget de 1 825 milliards d'euros, soit 1,16 % du PIB. Mais en réalité ce budget limite à 1,05 % du PIB les dépenses pour les différentes politiques de l'Union si on exclut la part destinée au remboursement de Next Generation EU. Il s'agirait donc, en proportion du PIB, d'une baisse de 5 % du budget des politiques de l'Union par rapport à la période précédente et d'un recul de 38 % des dépenses publiques de l'UE si on prend aussi en compte Next Generation EU. La proposition irlandaise prévoyait en conséquence 141 milliards d'euros de coupes, 8 % en moyenne, par rapport au budget proposé initialement par la Commission.

Ces coupes étaient cependant très inégalement réparties entre les différents sous-chapitres du budget européen. Selon la proposition irlandaise, le secteur le plus amputé devait être l'action extérieure de l'Union : le budget de 200 milliards d'euros prévu initialement pour l'instrument « Global Europe » serait ramené à 157 milliards d'euros seulement, une coupe deux fois plus importante que la moyenne…

Il s'agit malheureusement d'un grand classique dans ce type de négociation : chaque État membre cherche à la fois à minimiser la contribution qu'il doit apporter au budget européen et à maximiser les retours qu'il en obtient à travers les différentes politiques de l'UE. Or à ce jeu-là, c'est toujours la politique extérieure de l'Union qui trinque quand il faut faire les arbitrages puisque, par nature, elle coûte à tous les États sans rien rapporter à aucun d'entre eux.

III • Un choix catastrophique dans le contexte géopolitique actuel

Il n'en reste pas moins que, dans le contexte géopolitique actuel, ces coupes seraient catastrophiques pour l'avenir de l'Union si elles étaient actées. Confrontée à l'agressivité croissante de la Russie alliée à la Chine d'une part et des États-Unis d'autre part, l'Union Européenne a un besoin vital de bâtir de nouvelles alliances avec des pays du « Sud Global ». Mais on n'attrape pas les mouches avec du vinaigre : il faut pour cela mettre de l'argent sur la table comme l'a montré en particulier - avec beaucoup de succès - la Chine au cours des dernières décennies. Jusqu'ici la réponse européenne aux "nouvelles routes de la soie" qu'était censée être le "Global Gateway", décidé en 2021, s'est révélée très décevante, faute justement de financements nouveaux significatifs.

De plus, au moment où les États-Unis ont sabré dans leurs budgets d'aide au développement, les pays du Sud attendent beaucoup des Européens. Si nous manquons nous aussi à l'appel pour soulager les malheurs du monde en matière de lutte contre la faim, contre les épidémies ou pour l'éducation, il ne faudra pas s'étonner que nombre de nos partenaires habituels nous tournent le dos et se rapprochent davantage encore de la Chine et de la Russie.

Il sera impossible également de sauver la lutte mondiale contre le changement climatique et l'accord de Paris malgré la trahison de Donald Trump si l'Union européenne n'est pas en mesure d'aider davantage les pays du Sud. Ceux-ci n'ont qu'une responsabilité très limitée dans le phénomène, mais ils sont souvent en première ligne face à ses effets : nous devons d'urgence les aider à s'adapter au changement climatique et à accélérer leur propre transition énergétique. C'est notre devoir mais c'est aussi notre intérêt.

Enfin, l'Union Européenne n'arrête pas de rappeler, à juste titre, son attachement au multilatéralisme. Mais face aux coups de boutoir du locataire de la Maison blanche, ce multilatéralisme ne pourra pas résister longtemps si l'UE n'est pas capable de mettre davantage la main à la poche pour contribuer à sauver les institutions qui le font vivre.

Bref, les coupes proposées par la Présidence irlandaise dans le budget extérieur de l'UE ne feraient, en réalité, que fournir des armes à nos ennemis. Elles sont irresponsables et contraires aux intérêts les plus fondamentaux de l'Union.

IV • Un choix catastrophique dans le contexte géopolitique actuel

Rien n'est encore joué cependant. Les propositions irlandaises se sont heurtée à de fortes résistances lors du dernier Conseil Européen et Antonio Costa doit en formuler de nouvelles en vue du Conseil européen. Qu'il souhaite décisif, qui de tiendra à la fin du mois de novembre. Il faut espérer que celles-ci prendront cette fois en compte l'intérêt commun européen en matière de politique extérieure contrairement à celles de la présidence irlandaise.

De plus les États membres ne décident pas seuls : le Cadre Financier Pluriannuel doit être adopté en codécision avec le Parlement Européen. Celui-ci est par nature plus sensible à l'intérêt collectif européen que le Conseil, davantage lieu d'arbitrage entre les égoïsmes nationaux des États membres. Le Parlement s'est déjà prononcé en faveur du maintien à 200 milliards d'euros de l'enveloppe Global Europe. Il reste à espérer qu'il tiendra bon sur cette position et parviendra à faire prévaloir l'intérêt commun européen au sujet du budget de l'action extérieure de l'Union au cours des négociations à venir avec le Conseil sur le CFP.