



Quelles réponses le budget européen peut-il apporter à la guerre en Ukraine ?

ÉCONOMIE &
FINANCE

DÉCRYPTAGE
AVRIL 2022

#budget
#ukraine

© Photo by Markus Spiske on Unsplash.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a suscité un débat : l'UE doit-elle émettre une nouvelle dette commune pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la guerre ? Ses partisans soutiennent que les coûts budgétaires estimés de la guerre seront trop élevés pour que l'UE puisse les couvrir par les instruments communautaires existants, à savoir le plan de relance de 800 milliards d'euros adopté pour faire face à la pandémie de Covid et le budget européen pluriannuel. Certes, une partie de ces coûts incombera aux États membres mais la BCE envisageant de revoir à la baisse son programme d'achat d'obligations sécurisées, ces partisans craignent l'apparition de tensions sur les marchés financiers en l'absence d'intervention de l'UE. D'autres rejettent l'idée de l'émission d'une nouvelle dette européenne. Ils estiment que de nombreux fonds communautaires sont inutilisés, notamment dans le cadre du plan de relance adopté pour faire face à la Covid. Au lieu d'émettre une

nouvelle dette européenne, ils plaident pour une ré-affectation des fonds européens disponibles afin de répondre à la crise actuelle.

En réalité, cette question n'appelle pas à faire un choix entre deux réponses. Il ne fait aucun doute que les conséquences économiques et sociales de la guerre seront **majeures et asymétriques** dans l'UE. Une sorte de mécanisme de solidarité peut s'avérer nécessaire pour maintenir l'unité de l'UE, partager les coûts des sanctions et/ou financer les nouveaux investissements européens adoptés. Cependant, la mise en place de nouveaux instruments prend du temps. Il faut élaborer un consensus portant sur le montant supplémentaire nécessaire, sur son affectation et sur sa répartition entre les États membres. Cela ne peut pas être fait du jour au lendemain. En attendant, il convient d'analyser ce qui peut être fait avec les fonds européens disponibles et comment ils peuvent être utilisés correctement.

Eulalia Rubio
Chercheuse senior
à l'Institut Jacques
Delors

I • Classification des besoins de dépenses découlant de la guerre

Comme mentionné précédemment, la mise en place de nouveaux instruments communautaires prend du temps. De ce fait, les fonds européens déjà disponibles sont globalement très utiles pour faire face aux besoins immédiats. Les outils budgétaires existants de l'UE que sont le budget européen et la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) sont cependant soumis à des règles d'éligibilité. Ainsi, le Traité sur le fonctionnement de l'UE¹ interdit l'utilisation du budget européen pour financer des dépenses militaires et les règlements relatifs à la politique de cohésion de l'UE fixent des restrictions importantes aux investissements dans les infrastructures gazières.

Le tableau 1 montre les différents besoins de dépenses découlant de la guerre en fonction de deux variables : l'horizon temporel d'une part – est-ce une mesure exigeant une action immédiate ou un investissement pouvant être progressivement intensifié sur plusieurs

années – et, d'autre part, l'éligibilité ou non de la dépense nécessaire en fonction des règles du budget européen et de la FRR.

La lecture du tableau nous montre que le **budget européen est particulièrement bien adapté pour faire face aux besoins urgents** listés dans la cellule en haut à gauche : faire face à la crise des réfugiés et éviter des catastrophes humanitaires majeures en Ukraine et en Moldavie, ainsi que dans les pays d'Afrique et du Moyen-Orient dépendants des importations alimentaires. Il est possible que les fonds européens existants soient insuffisants pour couvrir certains de ces besoins urgents. Dans ce cas, les institutions européennes devraient envisager toutes les possibilités permettant d'augmenter le montant des ressources, que ce soit par une anticipation des futures allocations, une re-programmation des fonds européens, le recours aux mécanismes de flexibilité ou l'utilisation d'instruments hybrides, afin de mutualiser les financements européens avec d'autres partenaires publics ou privés.

TABLEAU 1. Classification des besoins de dépenses découlant de la guerre

	Action immédiate	Investissement pluriannuel*
Éligibilité totale dans le cadre des règles du budget communautaire et de la Facilité pour la reprise et la résilience	<ul style="list-style-type: none"> • Gérer la crise des réfugiés • Offrir une aide humanitaire à l'Ukraine et à la Moldavie • Empêcher une crise alimentaire en Afrique et au Moyen-Orient 	<ul style="list-style-type: none"> • Accélérer la transition énergétique
Éligibilité limitée dans le cadre des règles du budget communautaire et de la Facilité pour la reprise et la résilience	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter l'impact des prix élevés de l'énergie sur les consommateurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversifier l'approvisionnement en gaz à moyen-terme (investissement dans les infrastructures gazières) • Renforcer les capacités de défense de l'UE
Aucune éligibilité dans le cadre des règles du budget communautaire et de la Facilité pour la reprise et la résilience	<ul style="list-style-type: none"> • Offrir une aide militaire à l'Ukraine • Diversifier l'approvisionnement en gaz à court terme (importations de gaz naturel liquéfié -GNL) 	

* La catégorie « Investissement pluriannuel » inclut des mesures d'investissements à différents horizons temporels. Certaines peuvent être mises en œuvre rapidement et offrir des résultats à court et moyen terme (par exemple : déploiement de systèmes de chauffage basés sur des énergies renouvelables, rénovation des logements) tandis que d'autres nécessiteront du temps pour être pleinement mises en œuvre, générant des résultats à moyen et long terme (mise en place d'une chaîne d'approvisionnement en hydrogène).

À l'autre extrême, le budget communautaire ne peut pas être utilisé pour apporter une assistance militaire à l'Ukraine. C'est la raison pour laquelle les États membres ont eu recours à un instrument spécifique, hors budget communautaire, créé à cet effet en 2020, la Facilité européenne pour la paix. Elle a déjà été mobilisée à trois reprises pour offrir jusqu'à 1,5 milliard d'euros d'équipement militaire aux Ukrainiens.

Les fonds européens disponibles sont par ailleurs de faible utilité pour couvrir les coûts de l'augmentation des importations de GNL ou offrir une aide de court terme aux foyers et entreprises affectés par l'augmentation des coûts de l'énergie. Non seulement les montants requis pour compenser la hausse des prix de l'énergie dépassent largement la capacité du budget communautaire, mais la majorité des programmes du budget communautaire, ainsi que la FRR, s'inscrivent dans une perspective d'investissement. De ce fait, en raison de leurs règles d'éligibilité, ils ont une capacité limitée à financer des mécanismes de soutien aux revenus ou à subventionner les coûts de fonctionnement des entreprises. La Politique agricole commune (PAC), qui est, à l'échelle européenne, la seule politique de soutien aux revenus, fait office d'exception. Pour soutenir les agriculteurs en cas de perturbations sur les marchés, la PAC dispose d'une réserve de crise spécifique, qui a été mobilisée pour aider les agriculteurs affectés par l'augmentation des coûts des engrais.

À moyen terme, les fonds européens existants peuvent jouer un rôle majeur dans l'accélération de la transition énergétique. Le soutien au déploiement des énergies renouvelables, la multiplication des investissements visant à améliorer l'efficacité énergétique, le financement des infrastructures de mobilité bas-carbone et le soutien à la décarbonation de l'industrie constituent des objectifs clés de la FRR mais aussi des fonds de la politique de cohésion de l'UE. Cela devrait constituer une incitation forte à amender les plans nationaux de la FRR et à revoir les accords de partenariats 2021-2027 dans le cadre de la politique de cohésion afin d'allouer davantage de fonds européens aux actions de lutte contre le dérèglement climatique. Dans ce contexte, le défi ne consiste néanmoins pas uniquement à trouver des financements européens supplémentaires

mais aussi à les utiliser plus rapidement. Cela explique pourquoi la Commission insiste, dans sa communication REPowerEU, sur la promotion des autorisations rapides, la réduction des obstacles administratifs et la reconversion professionnelle de la main d'œuvre.

En raison de l'attention particulière accordée à la transition climatique, les fonds de cohésion de l'UE et la FRR sont en outre particulièrement mal adaptés pour soutenir la diversification des sources d'approvisionnement en gaz. Ils peuvent certes contribuer à relever ce défi mais font l'objet de restrictions majeures en termes d'investissements dans les infrastructures gazières. De la même manière, le budget communautaire ne peut pas financer d'équipement militaire mais peut néanmoins contribuer à renforcer la capacité de défense de l'UE en augmentant le budget du Fonds européen de la défense, qui finance des projets transnationaux de recherche et de développement relatifs à la défense.

Dans les parties suivantes, nous examinerons plus en détail ce que les fonds européens peuvent faire dans certains domaines spécifiques.

II • La réponse budgétaire de l'UE à la crise des réfugiés

Le fait que les quatre États membres voisins de l'Ukraine – Pologne, Hongrie, Slovaquie et Roumanie – soient d'importants bénéficiaires des fonds de cohésion a permis à la Commission d'élaborer une réponse rapide et substantielle à la crise des réfugiés par une réa-affectation des fonds inutilisés de la politique de cohésion de l'UE. Grâce aux initiatives CARE (Action de cohésion pour les réfugiés en Europe) et CARE+, la Commission permet aux États membres de débloquent les fonds restants de la politique de cohésion 2014-2020 et d'utiliser la tranche 2022 de REACT-EU pour financer les mesures et services d'accueil des réfugiés². La Commission estime que ces mesures peuvent globalement débloquent 17 milliards d'euros de fonds supplémentaires. Ce qui correspond environ à la moitié des coûts d'accueil et d'intégration des réfugiés prévus pour cette année par certaines estimations³.

Les initiatives CARE et CARE+ sont clairement inspirées des initiatives CRII (Initiative d'investissement pour la réponse au coronavirus) et CRII+ adoptées au début de la pandémie de Covid-19. Comme ces dernières, elles n'offrent pas de nouvelles ressources financières à l'UE mais une certaine flexibilité pour utiliser les ressources inutilisées de la politique de cohésion afin de financer les mesures liées à la crise. Il est frappant de noter la différence avec la réponse apportée par le budget communautaire à la crise des réfugiés syriens en 2015-2016 (voir tableau 2), même si le nombre de réfugiés était certes inférieur. En 2015 et 2016, 2,5 millions de personnes ont déposé une demande d'asile dans l'UE tandis que, selon

l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), plus de 4 millions d'Ukrainiens ont déjà émigré vers l'Europe depuis le début de la guerre. Cependant, le montant des fonds européens dégagés en trois ans pour aider les États membres accueillant des réfugiés syriens (5,7 milliards d'euros) représentait un tiers de ce qui a été mobilisé en une année seulement pour accueillir les réfugiés ukrainiens (17,4 milliards d'euros)⁴. En outre, les fonds supplémentaires ont été majoritairement utilisés pour renforcer les fonds européens en matière d'asile, de migration et de gestion des frontières. La plus grande ouverture d'esprit des populations pour aider les réfugiés ukrainiens et le fait qu'ils se soient vu accorder une

TABLEAU 2. Comparaison des réponses du budget communautaire à la crise des réfugiés syriens (2015-2018) et à la crise des réfugiés ukrainiens (2022), en milliards d'euros*

	Réponse du budget communautaire à la crise des réfugiés syriens (2015-2018)	Réponse du budget communautaire à la crise des réfugiés ukrainiens (2022)
Mesures pour débloquer les fonds inutilisés de la politique de cohésion 2014-2020 (FEDER, FSE)	-	8,5 milliards €
Ré-affectation des fonds REACT-EU pour 2022		9,5 milliards €
Mesures pour débloquer les fonds européens 2014-2020 inutilisés destinés à l'asile, aux migrations et à la gestion des frontières (Fonds Asile, migration et intégration et Fonds pour la sécurité intérieure)	-	0,4 milliard €
Renforcement des fonds destinés à l'asile, aux migrations et à la gestion des frontières (Fonds Asile, migration et intégration et Fonds pour la sécurité intérieure)	3,6 milliards €	
Renforcement des agences de l'UE en charge du contrôle des frontières (FRONTEX), de l'asile et de la gestion des visas (AUEA et EURODAC)	1,4 milliard €	
Octroi d'une aide humanitaire à la Grèce par le biais de l'Instrument d'aide d'urgence (ESI)	0,6 milliard €	
TOTAL	5,7 milliards €	17,4 milliards €

▲ Source : [Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 4 avril 2022](#) et Darvas, Z. et. al (2018), *EU funds for migration, asylum and integration policies*, study for the European Parliament, April 2018 [Darvas, Z. et. al (2018), *Fonds européens pour les politiques de migration, d'asile et d'intégration, étude pour le Parlement européen, avril 2018*].

* Ce tableau inclut uniquement les financements européens alloués au sein de l'UE, et non les fonds européens destinés à aider les pays tiers à gérer la crise des réfugiés. En 2015-18, les montants alloués aux États tiers étaient importants (comme par exemple la contribution de l'UE à la Facilité de l'UE en faveur des réfugiés en Turquie (1 milliard €) ou au Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (2,5 milliards €)).

« protection temporaire », qui leur permet d'accéder aux services normaux de santé et d'éducation, explique pourquoi, cette fois-ci, la réponse s'est largement appuyée sur les fonds de cohésion.

Il est reproché à l'initiative CARE de ne pas être de l'argent frais et de détourner les fonds de cohésion de leur réel objectif, qui consiste à soutenir le développement à long terme. Deux objections peuvent être faites à cette critique. La première est qu'une partie des fonds inutilisés de la politique de cohésion 2014-2020 auraient sinon été perdus, étant donné qu'ils devaient être dépensés d'ici fin 2023⁵. Il s'agissait d'un risque particulièrement important pour les pays en première ligne ayant de faibles taux d'absorption tels que la Slovaquie et la Roumanie (en 2021, seulement 53 et 55% des fonds 2014-2020 avaient été dépensés), et dans une moindre mesure pour la Pologne (68%) et la Hongrie (78%). La seconde objection est que les fonds REACT-EU étaient déjà conçus comme une réponse à une crise. La proposition de la Commission vise à modifier le type de crises auxquels ces fonds peuvent répondre.

L'initiative CARE sera-t-elle suffisante ? Jusqu'à présent, les fonds européens ont soutenu l'accueil immédiat de réfugiés mais les pays européens devront faire face à des coûts substantiels pour leur intégration à long terme. Il est difficile d'estimer ces coûts et leur inégale répartition entre les États membres. Cela dépendra du nombre d'Ukrainiens décidant de rester hors d'Ukraine et du degré de dispersion volontaire dans l'UE. Dans le cas où nous aurions besoin de davantage de fonds européens, plusieurs options existent. L'une d'entre elles consiste à utiliser le [Fonds Asile, migration et intégration 2021-2027](#) mais le budget global est très limité (9,9 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union) et 60 % sont pré-affectés dans l'ensemble des États membres sur la base des données migratoires pré-crise. Une autre option consiste à recourir aux [différents instruments spéciaux et de flexibilité](#) inclus dans le Cadre financier pluriannuel (CFP), comme cela avait été le cas lors de la crise des réfugiés syriens. Les montants disponibles issus de ces instruments sont d'environ 7-8 milliards d'euros en 2022-2023⁶. Une troisième option, plus prometteuse, consiste à mobiliser une partie

des fonds de cohésion 2021-2027 ou à ré-affecter à cet effet une partie des fonds de la FRR. Cette option pourrait néanmoins être contestée au motif que les fonds de cohésion et ceux de la FRR sont des fonds destinés à des investissements de long terme et non des instruments de réponse aux crises. Cependant, **dans un deuxième temps, la crise des réfugiés consistera moins à gérer une situation d'urgence, en couvrant les premiers besoins de base et en offrant un abri de court terme aux réfugiés, mais davantage à développer des stratégies de long terme pour intégrer ces réfugiés sur le marché du travail et dans les systèmes éducatifs et de santé.** Comme le souligne Klervi Kerneis (2022)⁷, l'intégration d'une population jeune de réfugiés peut avoir un effet positif dans les pays d'accueil. Elle peut contribuer à faire face à des pénuries de main d'œuvre et à réduire les déséquilibres démographiques. **L'utilisation des fonds de cohésion de l'UE et de la FRR pour relever ce défi est parfaitement conforme à l'idée de la promotion à long terme d'une croissance économique et d'un développement durable.**

III • Une urgence négligée : augmenter l'aide humanitaire pour les pays dépendants des importations alimentaires en Afrique et au Moyen-Orient

On entend souvent que le budget européen est de taille limitée et donc incapable de répondre aux crises économiques majeures. Bien que cela soit vrai, il peut avoir un impact majeur dans certains domaines spécifiques. L'un d'entre eux est celui de l'aide humanitaire. **L'UE, avec ses États membres, est le principal donateur d'aide humanitaire au monde, représentant environ 36% de l'aide humanitaire mondiale.** À elle seule, la Commission européenne, avec son budget, est le deuxième donateur mondial après les États-Unis⁸.

Il existe notamment un risque de crise alimentaire majeure dans les pays d'Afrique et du Moyen-Orient fortement dépendants des importations de céréales en provenance d'Ukraine et de Russie. Comme l'indiquait [l'Aperçu humanitaire mondial 2022 de l'ONU](#), les prix alimentaires avaient déjà augmenté de 30 % avant la guerre en raison de l'in-

flation et de ruptures d'approvisionnement dues à la pandémie de Covid-19. La crise ukrainienne va aggraver davantage encore la situation. **Selon le Programme alimentaire mondial de l'ONU (PAM), si rien n'est fait, le niveau de famine en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale peut atteindre en juin 2022 un niveau record pour la décennie.**

Jusqu'à présent, le risque d'une crise alimentaire mondiale n'a pas suscité beaucoup d'attention. Lors du **Conseil européen de mars 2022**, les responsables européens se sont engagés à soutenir le gouvernement ukrainien en mettant en place un Fonds fiduciaire de solidarité avec l'Ukraine (c'est-à-dire un fonds hybride mélangeant les ressources budgétaires de l'UE et les contributions des États membres ou des autres donateurs). Néanmoins, aucune action spécifique n'a été adoptée pour aider les pays tiers dépendants des importations. Les conséquences de la guerre sur les marchés mondiaux des céréales ont été discutées lors de certaines réunions du Conseil Agriculture et la Commission a publié une **Communication sur la sécurité alimentaire. Suite aux fortes pressions des associations d'agriculteurs, les réponses balbutiantes de l'UE à la crise alimentaire mondiale ont cependant été mal encadrées.** La communication de la Commission ainsi que l'**initiative mondiale FARM** proposée par la présidence française du Conseil de l'UE mettent l'accent sur une augmentation de la production alimentaire de l'UE et l'abaissement des barrières commerciales pour exporter des produits alimentaires européens au lieu d'offrir une aide humanitaire directe à des pays susceptibles d'être touchés par la famine et la malnutrition.

L'UE devrait prendre ce risque au sérieux et agir à la hauteur de ses responsabilités en tant que deuxième donateur d'aide humanitaire au monde. **Pour commencer, l'UE devrait immédiatement augmenter sa contribution au Programme alimentaire mondial de l'ONU (PAM).** Selon le directeur exécutif du PAM, David Beasley, il **manque 8 milliards d'euros** au programme pour couvrir les besoins urgents. L'UE pourrait aider à combler ce déficit en utilisant la Réserve de solidarité et d'aide d'urgence. **Cette réserve n'ayant pas été utilisée en 2021, 2,5 milliards d'euros de fonds peuvent être**

mobilisés en 2022, dont 35% peut être immédiatement mobilisée pour apporter une aide aux pays tiers (800 millions €)⁹. Parallèlement, les États membres devraient aussi augmenter leurs contributions individuelles au Programme alimentaire mondial de l'ONU. Des divergences majeures entre les États membres en termes de niveau de soutien à l'aide humanitaire sont à souligner. En 2021, le budget du gouvernement allemand alloué à l'aide humanitaire représentait 30 % du montant total de l'aide humanitaire globale accordée par la Commission européenne et les États membres. Inversement, l'aide humanitaire française ne représentait que 3 % du financement humanitaire européen total¹⁰.

IV • Pourquoi le budget communautaire et la Facilité pour la reprise et la résilience sont de peu d'utilité dans la lutte contre l'augmentation des prix de l'énergie

Avant la guerre, l'Europe connaissait déjà une crise des prix de l'énergie issue des combustibles fossiles, les prix du gaz au comptant atteignant 180€/MWh en décembre 2021, soit dix fois plus que la moyenne des prix de la décennie 2010. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a entraîné de nouvelles augmentations des prix du pétrole et du gaz. Dans ce contexte, pratiquement tous les pays de l'UE ont adopté des mesures visant à protéger les consommateurs de l'augmentation des prix de l'énergie. Elles ont pris différentes formes : d'une baisse des taxes sur l'énergie aux contrôles des prix de l'énergie au détail ou en gros en passant par des transferts fiscaux plus ou moins ciblés. Il est difficile d'estimer le coût budgétaire global de ces mesures mais selon certains **experts**, il pourrait facilement atteindre entre 0,5 et 1 % du PIB des États membres en 2022. Cela représente environ 70-140 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union. Cependant, ces estimations pourraient être trop prudentes si l'UE décide de suspendre brutalement l'importation de pétrole et de gaz russe, ou si elle y est contrainte.

En cas de persistance de prix élevés, certains pays pourraient se trouver à court de marge de manœuvre budgétaire pour y faire face. En outre, les asymétries pourraient com-

promettre l'unité nécessaire pour continuer à avancer sur la question des sanctions à l'encontre de la Russie. Pour toutes ces raisons, de nombreuses personnes considèrent qu'une sorte de partage des coûts budgétaires de l'UE est justifiée.

Si les États membres acceptent de couvrir une partie de ces coûts, il sera difficile de le faire par une redistribution des fonds européens disponibles. Tout d'abord, les volumes requis seraient trop élevés – globalement, les dépenses annuelles de l'UE s'élèvent à 160 milliards d'euros environ, et doublent pratiquement si l'on additionne les engagements annuels estimés dans le cadre de la FRR. Ensuite, **la majorité des fonds et des programmes de l'UE s'inscrivent dans une perspective d'investissement. Ils ont donc une capacité limitée pour couvrir les coûts des dépenses courantes.** Ainsi, les fonds de la politique de cohésion de l'UE offrent un soutien important aux entreprises (notamment aux petites entreprises), mais celui-ci doit porter sur des « investissements productifs », c'est-à-dire des investissements ayant un impact durable d'au moins cinq ans (article 65 du règlement portant dispositions communes). Dans le cas de la FRR, les règles sont moins strictes : il n'y a pas de condition de « durabilité » des actions financées mais le plan d'ensemble doit avoir un « impact durable » (article 19 de la FRR). En outre, toutes les actions financées par cette Facilité devraient respecter le principe consistant « à ne pas causer de préjudice important », ce qui pourrait exclure certaines actions adoptées par les États membres qui constituent, explicitement ou implicitement, des subventions aux énergies fossiles.

Le corollaire est que toute tentative de mutualiser les coûts pour limiter l'augmentation des prix de l'énergie pourrait requérir la mise en place d'un nouvel instrument européen, probablement financé par une nouvelle dette européenne du fait de l'ampleur de l'effort budgétaire nécessaire. Outre la mutualisation des coûts, ce nouvel instrument de l'UE aurait l'avantage de restreindre la liste des mesures éligibles à celles entièrement compatibles avec la transition climatique, dissuadant ainsi les États membres de lutter contre l'augmentation des prix de l'énergie en subventionnant les énergies fossiles.

V • L'ampleur de la re-programmation des fonds européens pour répondre aux nouveaux objectifs stratégiques de l'UE générés par la guerre

Lors de l'apparition de la Covid-19 en 2020, l'UE était dans la toute dernière année du précédent cadre financier pluriannuel (2014-2020). Il n'y avait donc pratiquement plus de fonds européens disponibles, la majorité d'entre eux ayant été affectés aux projets sélectionnés et mis en œuvre. Aujourd'hui, la situation est différente. Nous sommes au début du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP 2021-2027). Les fonds européens ont été pré-alloués à différents programmes européens et aux États membres mais n'ont pas encore été affectés à des projets spécifiques, et encore moins exécutés.

À première vue, **cela crée des opportunités majeures pour ré-affecter les fonds européens afin qu'ils répondent aux nouvelles priorités stratégiques générées par l'invasion de l'Ukraine par la Russie.** Ainsi, il ne faut pas oublier que la majorité des États membres n'a pas encore utilisé sa part des prêts dans le cadre de la FRR, qui s'élèvent à 200 milliards d'euros et peuvent être facilement mobilisés pour répondre aux nouveaux défis. Concernant les fonds de la politique de cohésion de l'UE, des retards importants dans la programmation des nouveaux fonds sont à déplorer. À ce jour, seuls quelques États membres ont soumis leurs « accords de partenariat » à la Commission, c'est-à-dire les plans de base fixant les principaux objectifs et les lignes d'actions pour l'utilisation des fonds de cohésion jusqu'en 2027, et un seul a été adopté (celui de la Grèce).

Cependant, la capacité de ré-affectation peut être limitée par les règles d'éligibilité. Cela vaut particulièrement pour les actions visant à diversifier les sources d'approvisionnement en gaz. Comme le montre le tableau 3, les règles de la politique européenne de cohésion imposent des restrictions importantes aux investissements dans les réseaux de transport et de distribution du gaz (y compris les terminaux de GNL). Les règles relatives à la FRR sont moins strictes mais une ré-affectation trop forte en faveur du gaz pourrait être difficile car les États membres doivent respecter la

règle visant à affecter 37% de la FRR à des actions de lutte contre le dérèglement climatique. L'une des manières de renforcer les investissements de cette Facilité ou des fonds de cohésion dans le secteur du gaz pourrait consister à co-financer les projets avec la BEI (Banque européenne d'investissement), soit directement, soit par le biais du **Fonds InvestEU**. Cependant, la nouvelle politique de prêts de la BEI en matière d'énergie, adoptée en 2019, impose des restrictions encore plus fortes sur les investissements gaziers : la BEI ne peut investir dans les infrastructures gazières que si elles sont non seulement en mesure de transporter du gaz bas-carbone ou renouvelable mais aussi explicitement prévues à cet effet.

Il serait extrêmement souhaitable de revoir les plans nationaux de la politique européenne de cohésion et de la FRR afin d'accélérer la transition énergétique. L'une des options pourrait consister à investir davantage dans certains domaines stratégiques, tels que la production, la distribution et le stockage de gaz renouvelable (hydrogène et biométhane), ou à améliorer l'interconnexion des réseaux énergétiques européens. Dans d'autres domaines, tels que la rénovation des bâtiments ou le déploiement de panneaux solaires et d'éoliennes, le volume des fonds de la FRR est déjà important. Compte tenu de la persistance du déficit massif d'investissements pour atteindre les objectifs d'émissions de l'UE en 2030 mais aussi de la nécessité d'accélérer

TABLEAU 3. Différentes règles d'éligibilité pour les investissements dans les infrastructures gazières

<p>Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion</p> <p>Règlement FEDER et Fonds de cohésion, Art 7</p>	<p>Possibilité d'investir dans les réseaux de transport et de distribution du gaz à condition que ces investissements permettent aux réseaux d'accueillir du gaz renouvelable ou bas-carbone (tels que l'hydrogène, le biométhane ou le gaz de synthèse).</p> <p>Les investissements doivent s'achever en 2025 et font l'objet de restrictions importantes : les États membres ne peuvent affecter qu'entre 0,2 et 1,55 % de l'ensemble de leurs allocations FEDER et de fonds de cohésion à des investissements en faveur d'infrastructures gazières (le pourcentage exact dépendant du niveau de leur PIB et de la part des combustibles fossiles dans leur mix énergétique).</p>
<p>Facilité pour la reprise et la résilience</p> <p>Règlement établissant une FRR et Orientations techniques sur l'application du principe consistant « à ne pas causer de préjudice important »</p>	<p>Possibilité d'investir dans les réseaux de transport et de distribution du gaz s'ils permettent, au moment de leur construction, le transport (et/ou le stockage) de gaz renouvelable ou bas-carbone.</p> <p>Aucune limite supérieure mais le plan de la Facilité pour la reprise et la résilience doit respecter l'objectif climatique de 37 %.</p>
<p>BEI</p> <p>Politique de prêts de la BEI en matière d'énergie, 2019</p>	<p>À partir de 2021, la BEI n'investit que dans les infrastructures gazières prévues pour transporter du gaz bas-carbone, ainsi que dans la réhabilitation et l'adaptation des infrastructures gazières existantes lorsque celles-ci s'inscrivent dans cet objectif.</p>

le processus, une augmentation du financement européen dans ces domaines se justifie véritablement. Cependant, **dans certains États membres, il existe le risque d'une capacité d'absorption insuffisante et donc de difficultés à dépenser intégralement les fonds européens dans les délais requis.** La politique de cohésion de l'UE pourrait jouer un rôle à cet égard, en finançant par exemple des actions pour renforcer les capacités des administrations publiques ou en soutenant la reconversion professionnelle ou le perfectionnement des compétences de la main d'œuvre nécessaire pour soutenir le déploiement des énergies renouvelables ou l'augmentation du nombre de bâtiments rénovés. La récente initiative de la Commission consistant à lancer un appel spécifique, dans le cadre de **l'instrument d'appui technique (TSI)**, pour soutenir les États membres dans la préparation et la mise en œuvre de mesures visant à éliminer leur dépendance à l'égard du gaz russe est plus que bienvenue.

• Conclusions

L'invasion de l'Ukraine par la Russie aura des conséquences économiques importantes pour l'Union européenne et ses États membres. Dans les mois à venir, il est possible qu'un consensus soit bâti sur l'émission d'une nouvelle dette européenne afin de partager les coûts de la crise et financer de nouvelles priorités stratégiques européennes majeures. Cependant, la mise en place de nouveaux instruments européens prendra du temps. D'ici là, nous devrions analyser ce que les fonds européens disponibles permettent de faire ou non.

Ce papier élabore des pistes de réflexion sur cette question. Trois messages principaux peuvent être tirés de cette analyse.

Tout d'abord, **la mobilisation des fonds européens disponibles constitue la manière la plus rapide de répondre aux urgences de court terme.** La Commission européenne a rapidement dégagé des fonds européens supplémentaires pour offrir une aide humanitaire à l'Ukraine et à la Moldavie et gérer la crise des réfugiés. Les deux mesures sont à la hauteur des défis, même si elles devront sans doute être renforcées au cours des prochains mois. Concernant l'Ukraine notam-

ment, l'UE devra assortir l'aide de court terme de nouveaux fonds, non seulement pour reconstruire l'Ukraine après la guerre mais aussi soutenir le processus d'élargissement. Inversement, une attention limitée a été accordée à une autre urgence majeure et de court terme : le risque d'une crise alimentaire en Afrique et au Moyen-Orient. L'UE devrait prendre ce risque au sérieux et être à la hauteur de sa responsabilité en tant que deuxième donateur d'aide humanitaire au monde. Elle devrait augmenter immédiatement sa contribution au Programme alimentaire mondial de l'ONU, qui souffre d'un déficit de 8 milliards d'euros pour couvrir l'ensemble des besoins d'urgence.

Ensuite, **la capacité à utiliser les fonds européens disponibles pour répondre à certaines nouvelles priorités stratégiques engendrées par la guerre est limitée par les règles d'éligibilité existantes.** L'objectif de diversification de l'approvisionnement en gaz constitue un exemple concret. Les règles de la politique de cohésion de l'UE et la nouvelle politique de prêts de la BEI en matière d'énergie fixent des restrictions importantes aux investissements dans les infrastructures gazières. Les règles de la FRR sont moins strictes mais une ré-affectation trop forte en faveur du gaz pourrait être difficile car les États membres doivent respecter la règle visant à affecter 37% des fonds à des actions en faveur du climat. Les règles d'éligibilité restreignent également la capacité à utiliser les fonds de cohésion ou ceux de la FRR pour apporter une aide de court terme pour faire face aux prix élevés de l'énergie. Cela s'explique par le fait que les deux programmes s'inscrivent dans une perspective d'investissement et sont tenus de financer des actions ayant un impact durable.

En outre, contrairement à la pandémie de Covid-19, la crise ukrainienne a débuté au moment où l'UE démarre un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP). Cela crée des **opportunités importantes de re-programmation**, dans la mesure où de nombreux fonds européens n'ont pas encore été affectés à des projets spécifiques et encore moins exécutés. L'UE devrait saisir cette opportunité pour revoir attentivement les Plans nationaux de relance et les Accords de partenariat dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE afin d'allouer davantage de fonds

européens à l'accélération de la transition énergétique, la guerre offrant une incitation géopolitique à le faire. Cependant, il faut être conscient des risques d'une faible capacité d'absorption dans certains États membres de l'UE. Il est ainsi essentiel d'accompagner l'augmentation des fonds européens de mesures complémentaires visant à renforcer les capacités administratives, à simplifier les procédures d'autorisation et à soutenir la reconversion professionnelle et le perfectionnement des compétences de la main d'œuvre nécessaire pour promouvoir le déploiement des énergies renouvelables et les investissements cherchant à améliorer l'efficacité énergétique.

Enfin, il reste une question cruciale qui n'a pas été mentionnée dans ce papier : si une partie

de la réponse européenne à la crise doit venir d'une ré-affectation des fonds du budget européen et de la FRR, et en supposant que la Pologne et la Hongrie comptent parmi les États membres de l'UE les plus affectés, que se passe-t-il si ces pays ne parviennent pas à faire adopter leurs plans nationaux de relance et si la Hongrie perd l'accès à son enveloppe au titre de la cohésion du fait de l'application de la conditionnalité liée à l'État de droit ? Il s'agit d'une question très complexe qui mérite une discussion détaillée mais il convient de rappeler que le fait de dégager ces fonds européens est d'abord et avant tout dans l'intérêt de ces pays. Le nouveau contexte ne devrait donc pas affaiblir mais renforcer la position de la Commission européenne dans le conflit qui l'oppose à ces deux pays pour le respect de l'État de droit •

• Notes de fin

- 1 Art 41.2 TFUE.
- 2 L'initiative CARE (Action de cohésion pour les réfugiés en Europe) prolonge d'une année le taux de co-financement exceptionnel de l'UE de 100 % appliqué en réponse à la pandémie, permet aux États membres d'utiliser l'ensemble des ressources 2014-2020 restantes des fonds FEDER et FSE afin de financer tout type de mesure visant à soutenir les réfugiés ukrainiens, simplifie les modalités d'élaboration de rapports et facilite la modification des programmes soutenus par le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). L'initiative CARE+ augmente le pré-financement des ressources REACT-UE de 11 à 15 %, avec une augmentation de 45 % pour les États membres accueillant le plus de réfugiés.
- 3 Selon l'OCDE, l'afflux de 3 millions de réfugiés pourrait entraîner la première année un coût budgétaire direct d'au-moins 0,25 % du PIB de l'UE, soit environ 36 milliards d'euros (voir [Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, mars 2022 : Guerre en Ukraine : Conséquences économiques et sociales et implications pour les politiques publiques](#)).
- 4 Même s'il convient de préciser que les montants sont en prix courants et que les fonds européens supplémentaires mobilisés en 2015-2018 l'ont été sous forme d'allocations supplémentaires, et non de ré-affectations comme c'est le cas aujourd'hui.
- 5 D'après la règle « n+3 », l'ensemble des fonds de la politique de cohésion 2014-2020 doivent être dépensés à la fin de la troisième année suivant leur allocation. La dernière année de leur allocation étant 2020, la dernière année pour les dépenser est 2023.
- 6 Le Conseil et le Parlement peuvent mobiliser jusqu'à 0,9 milliard d'euros par an de fonds supplémentaires par le biais de l'Instrument de flexibilité (article 12 du règlement CFP). Ils peuvent par ailleurs anticiper les crédits d'engagements des futures années financières par le biais du dispositif de marge unique (article 11 du règlement CFP). Les montants anticipés doivent cependant être entièrement compensés par des réductions correspondantes au cours des années à venir et ne peuvent excéder 0,004 % du PIB de l'UE. En 2022, cela équivalait à 5,96 milliards d'euros.
- 7 Kerneis, Klervi (2022), "[Arrival of Ukrainian refugees in the EU: Preliminary insights about socio-economic consequences](#)", Jacques Delors Institute, avril 2022].
- 8 <https://fts.unocha.org/>
- 9 La Réserve de solidarité et d'aide d'urgence est un instrument permettant au Conseil et au Parlement de mobiliser des fonds européens supplémentaires pour soutenir les États membres de l'UE et les pays candidats en cas de situations urgentes ou pour aider des pays non-membres de l'UE voyant des besoins émerger en raison de conflits, de crises de réfugiés ou de catastrophes naturelles. Le montant maximal mobilisable est de 1,2 milliard d'euros par an mais les montants inutilisés de l'année précédente peuvent être reportés sur l'année suivante. Jusqu'en septembre de chaque année, seulement 35 % du montant est réservé à l'octroi d'une assistance aux pays tiers, mais après septembre, la part restante du montant disponible peut être utilisée pour tout type d'aide (article 9 du règlement CFP).
- 10 Voir Commission's communication, "[Follow-up report to the communication on the EU's humanitarian action new challenges, same principles](#)", March 2022, p.13 [*Commission européenne, « Rapport de suivi sur la communication sur l'action humanitaire de l'UE : nouveaux défis, même principes »*].

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Mathilde Durand • Édition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

