

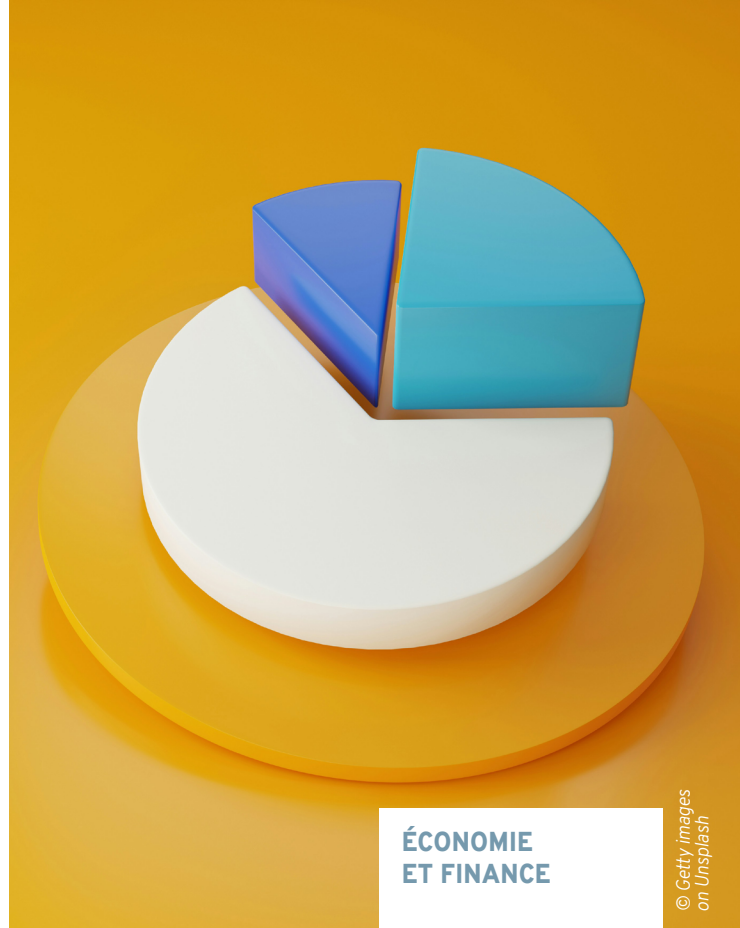
Le « réarmement » de l'Europe et l'obsolescence programmée de son cadre budgétaire

Le Conseil européen extraordinaire a validé le 6 mars 2025 l'essentiel du paquet de mesures proposées par la Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, visant à financer un surcroît de dépenses militaires estimé à 800 milliards d'euros¹. La décision phare consiste à autoriser les États membres à déroger aux règles budgétaires communautaires au titre de la « clause de sauvegarde » qui peut être activée par les États membres en cas de « circonstances exceptionnelles en dehors de son contrôle ayant un impact majeur sur les finances publiques ». L'effort de « réarmement » fait écho aux propos de Donald Trump sommant l'Union européenne (UE) de porter ses dépenses militaires à 5% du PIB. Dans un entretien publié le 14 février dans le *Financial Times*, le Président Macron avait jugé les règles budgétaires « obsolètes » (« d'un autre âge », avait-il déjà déclaré en 2019 dans une interview à *The Economist*).

I • Accroître les ressources allouées à une véritable politique de défense européenne

L'objet n'est pas ici d'entrer dans le débat sur l'opportunité de céder aux injonctions du Président des États-Unis ou sur les risques « existentiels » auxquels l'Europe serait confrontée du fait du retrait annoncé du soutien des États-Unis à l'Ukraine, d'une possible remise cause du bouclier de l'OTAN ou même d'une menace imminente de la Russie à ses frontières². Quelques données chiffrées peuvent toutefois l'éclairer. Depuis l'invasion de l'Ukraine, les pays de l'UE ont déjà fortement accru leurs dépenses militaires qui, selon l'Agence européenne de défense (AED) se montent à 326 milliards d'euros en 2024, en hausse de plus de 30% depuis 2021. Pour les 23 pays européens membres de l'OTAN, elles atteignent 2% du PIB, l'objectif fixé par l'OTAN en 2014 (cette moyenne recouvrant il

- 1 « *European Council conclusions on European defence* », communiqué du 6 mars 2025.
- 2 Pour une analyse plus développée de l'opportunité d'accroître les dépenses militaires européennes, voir Frédéric Mauro : « *Défense européenne : compter les dollars ou défendre les valeurs* », Note du Programme Europe/Stratégie & Sécurité, février 2025.



ÉCONOMIE
ET FINANCE

DÉCRYPTAGE
MARS 2025

© Getty images
on Unsplash

Pierre Jaillet,
Conseiller, politique
économique
et monétaire,
chercheur associé
- IRIS

est vrai des écarts importants, allant de 4% pour la Pologne à 1,3% en Belgique).

Observons que les dépenses militaires de l'UE représentaient en 2024 près de trois fois celles de la Russie, estimées à 98 milliards d'euros en 2024³. Certes, la Russie continue d'investir massivement et prévoit de porter son budget de défense à 126 milliards d'euros en 2025. Mais les pays européens ne restent pas l'arme au pied. Dans le cas de la France, en particulier, la loi de programmation militaire 2024-2030 adoptée en août 2023 est assortie d'une enveloppe budgétaire de 413 milliards d'euros destinée à « transformer les armées pour permettre à la France de faire face aux nouvelles menaces (...) »⁴

Il n'est donc pas illégitime de s'interroger sur la pertinence d'une hausse massive et précipitée de budgets militaires nationaux sans poser la question de l'allocation des ressources et de leur optimisation, et plus encore celle de la coordination des politiques de défense des pays européens, de l'hétérogénéité de leurs équipements et de leur dépendance vis-à-vis de fournisseurs extérieurs (notamment des États-Unis)⁵. À cet égard, les rapports de l'Agence européenne de défense (AED) ou ceux du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) sur la « *Boussole stratégique pour la sécurité et la défense* » définissent des objectifs et des feuilles de route, mais faute de consensus politique, l'UE ne dispose encore aujourd'hui ni d'une doctrine commune ni du moteur lui permettant d'avancer résolument vers une politique de défense autonome susceptible de faire émerger un pilier européen de l'OTAN de nature à rééquilibrer le rapport de force vis-à-vis des États-Unis⁶.

II • Enjeux économiques et financiers de la transition vers une « économie de guerre »

Revenons sur les enjeux financiers attachés à la hausse massive des budgets de défense dans l'hypothèse d'un relèvement à 3,5% du PIB des dépenses militaires, soit l'équivalent de près de 250 milliards d'euros par an pour l'UE. Cela représenterait pour la France une hausse de 43 milliards de son budget de défense qui paraît difficilement compatible avec l'état actuel (et futur) de ses finances publiques, alors que sa dette publique devrait atteindre 117% du PIB en 2026 (selon les dernières prévisions de la Commission européenne) et dépasser 120% à la fin de la décennie.

Certains responsables politiques invoquent la transition inéluctable vers une « économie de guerre » pour justifier ce quasi-doublement du budget de la défense. Il est tentant de citer ici Albert Camus (« *Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur du monde* »), car une telle évolution suppose des sacrifices dans l'allocation des ressources et le partage des revenus, impliquant des arbitrages douloureux que nos responsables politiques ne sont pas prêts à assumer. Sauf à relever les impôts (option rejetée a priori par le Président Macron et qui aurait d'autres inconvénients), elle supposerait de tailler résolument dans les budgets sociaux qui représentent en France près de 60% des dépenses publiques⁷, mais aussi dans les dépenses d'éducation et de santé, sans parler des investissements dans la transition climatiques, passées au second plan...

L'effort massif et « impératif » de réarmement n'apparaît ainsi ni compatible avec d'autres engagements budgétaires et la préservation d'un « modèle social » très coûteux, ni avec le maintien de la dette publique sur une trajectoire soutenable. Deux solutions,

3 L'écart est cependant moins important en parité de pouvoir d'achat. Pour mémoire, le budget militaire de l'Ukraine aurait atteint 44 milliards d'euros en 2024 (source : ministère ukrainien des finances).

4 « *La loi de programmation militaire 2024-2030 : les grandes orientations* ». Ministère des Armées, octobre 2023

5 Cf. Jean-Pierre Maulny : « *The Impact of the War in Ukraine on the European Defence Market* » IRIS / Europe – Defence & Security, septembre 2023 et Bertrand de Cordoue : « *L'Union Européenne et l'Industrie de la défense* » Infographie, Institut Jacques Delors, décembre 2024.

6 Cf. Bertrand de Cordoue : « *Un livre blanc sur le futur de la défense européenne, pour quoi faire ?* », Blog post de l'Institut Jacques Delors – Notre Europe, février 2025 et Nicole Gnesotto : « *Défense 25 : sortir des sentiers battus* », Policy Paper de l'Institut Jacques Delors Notre Europe, janvier 2025.

7 Cf. Julien Damon : « *Dépenses militaires versus dépenses sociales ?* », Telos, 25 février 2025.

d'ailleurs non exclusives l'une de l'autre, sont aujourd'hui évoquées pour tenter de résoudre ce trilemme.

III • Un nouvel emprunt communautaire pour la défense ?

La première option, proposée par le Président Macron, était de recourir à un nouvel emprunt communautaire à l'instar du programme de relance et de résilience – Next Generation EU (NGEU)– lancé en 2020 au moment de la pandémie de Covid, pour financer l'accroissement des dépenses jugé nécessaire au réarmement de l'Europe. On peut à cet égard faire trois remarques. Se pose en premier lieu la question du bouclage financier d'un tel emprunt, alors qu'une grande partie des recettes ciblées à l'origine pour contribuer au remboursement du programme NGEU apparaissent déjà fragilisées : le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, déjà critiqué en raison des risques de contournement et de distorsion de concurrence, est aujourd'hui remis en cause sous la pression d'industries européennes menacées par les tarifs douaniers annoncés par Donald Trump et par leurs effets collatéraux (importations chinoises, en particulier). En outre, le retrait des États-Unis de l'accord OCDE/G20 sur la taxation minimale des firmes multinationales conduit à faire une croix sur les recettes anticipées à ce titre. Quant aux autres contributions, comme celle fondée sur les déchets en plastique non recyclés, elles prennent du retard et ne peuvent jouer qu'un rôle marginal. En résumé, le remboursement d'un nouvel emprunt communautaire par des ressources propres communautaires n'est pas assuré et risque d'incomber *in fine* aux États Membres qui en sont les garants et pour qui il représente un engagement « hors-bilan » à long terme.

En second lieu, l'externalisation de dépenses nationales vers la communauté, même si elle n'offre qu'un répit budgétaire transitoire aux États membres, se justifie pleinement s'il s'agit de financer des objectifs d'intérêt commun justifiant une coordination étroite et/ou des actions de nature fédérale (cas de

la transition climatique). Dans cette logique, la mutualisation de dépenses militaires par un emprunt communautaire doit s'inscrire dans le cadre d'une politique de défense commune et d'une réelle autonomie stratégique, sauf à se réduire à un artifice de débudgétisation visant à desserrer les contraintes d'États membres surendettés.

Enfin, dégager un consensus politique en faveur d'une mutualisation de nouvelles dépenses budgétaires est peu envisageable dans un contexte de divergences croissantes dans la situation des finances publiques des États membres et du clivage récurrent entre États « dépensiers » et « frugaux ». C'est pourquoi les dirigeants européens, à défaut d'un nouvel emprunt du type NGEU, ont retenu la proposition de la Commission d'une facilité de prêt limitée à 150 milliards d'euros garantie par le budget européen. Il reviendra donc aux États membres d'assumer l'essentiel de l'effort budgétaire pour atteindre l'objectif revendiqué d'une hausse de 800 milliard d'euros des dépenses militaires⁸.

IV • « Assouplir » (plus encore...) les règles budgétaires européennes ?

La seconde option, initialement évoquée par Ursula von der Leyen et le Président Macron et finalement validée par le Conseil de l'UE pour financer la hausse des dépenses militaires, consiste à accroître leurs marges de manœuvre en assouplissant les règles budgétaires européennes, ce qui suscite plusieurs interrogations. Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) a été remis en vigueur en 2024 dans une version réformée après quatre ans de suspension du fait de la pandémie et des suites de la guerre en Ukraine. Cette réforme, fruit d'un compromis laborieux entre États membres, avait un double objectif affiché de simplification et « d'appropriation » par les États membres de règles jusqu'alors peu respectées (une fois sur cinq dans le cas de la France ou de l'Italie...). Les références génériques de 60% et 3% du PIB pour les dettes et déficits publics (assorties de normes d'évolution des déficits structurels primaires) ont été maintenues. La principale innovation a résidé dans l'intro-

8 D'autres concours possibles ont été évoqués, notamment par la BEI (ce qui suppose d'élargir son mandat au financement de dépenses militaires) ou même le recours aux fonds de cohésion du budget européen.

duction d'objectifs pluriannuels de dépenses à moyen terme, spécifiques à chaque pays, garantissant de manière « plausible » la soutenabilité de leurs dettes à un horizon de quatre ans (ou 7 ans, sous réserve de la mise œuvre des réformes structurelles confortant leur croissance potentielle et les objectifs de l'Union).

L'objectif de simplification est loin d'être atteint et l'indicateur de dépenses publiques, désormais qualifié de « variable centrale opérationnelle », laisse particulièrement perplexes. Net des charges d'intérêt de la dette (et des dépenses financées sur fonds européens), il est supposé non affecté par les aléas conjoncturels (alors que seule la composante cyclique des dépenses de chômage en est exclue) ; il est aussi corrigé des dépenses « ponctuelles » ou « temporaires », ce qui l'expose au risque de diverses manipulations comptables et pose la question de sa pertinence.

L'expérience d'une première année de mise en œuvre fournit à cet égard quelques indices sur l'application du nouveau PSC⁹. La Commission a pu examiner depuis septembre 2024 vingt-deux Plans budgétaires structurels de moyen terme (MTFSP). Vingt d'entre eux ont été validés, l'approbation du plan hongrois restant à ce stade en suspens. Le seul plan retoqué est celui des Pays-Bas et il est intéressant d'établir un parallèle avec celui de la France (approuvé avant même que soit voté le budget de 2025). La dette publique des Pays-Bas s'est ainsi établie à 44% du PIB en 2024 (la plus basse de l'UE après le Luxembourg et l'Estonie) contre 112,7% en France ; son solde structurel primaire se limite à -0,5% du PIB contre -4,0% en France, sous procédure de déficit excessif. La Commission a néanmoins rejeté le plan néerlandais, au motif que la trajectoire annoncée de ses dépenses pourrait porter sa dette au seuil de référence de 60% en

2033 en même temps qu'elle validait le plan français sur la foi d'un ralentissement hypothétique du rythme annuel de ses dépenses nominales de 4% (tendance observée depuis 2021) à 1% d'ici 2029, supposé ramener le déficit à 3%¹⁰ alors que la dette publique continuerait de progresser de 112,7% à 122,6% à cet horizon.

La simplification revendiquée dans la réforme du PSC n'est clairement pas au rendez-vous et l'on touche aussi aux limites de l'objectif « d'appropriation nationale » d'un cadre de surveillance mutuel conférant aux États membres de larges prérogatives dans la définition et de contrôle de leurs dépenses. En l'occurrence, à défaut de favoriser la symétrie des ajustements budgétaires et l'émergence d'une orientation commune de politique économique, on sanctionne un pays désireux d'utiliser ses marges de manœuvre budgétaires tout en validant le programme de celui dont la dette dérive dangereusement¹¹. L'expérience de cette première année de gestion du PSC illustre les limites de sa réforme et plus particulièrement celles de sa « variable opérationnelle centrale » portant sur un indicateur de dépenses conceptuellement discutable et difficilement interprétable. En retirer les nouvelles dépenses militaires, sans identifier précisément leur nature (investissement en matériel, entretien, fonctionnement...) risque d'affaiblir plus encore un cadre budgétaire dépourvu de boussole commune¹².

*
* *

En conclusion, un renforcement des budgets militaires de l'UE, au-delà des ressources déjà considérables mobilisées par les États membres depuis 2022, se justifie s'il permet l'émergence d'une défense européenne à la hauteur des enjeux géopolitiques du moment. Son financement pose toutefois

9 Cf. N.E. Boivin and Darvas: "The European Union's new fiscal Frameworks: a good start, but challenges loom", Bruegel Policy brief, February 2025.

10 Observons que le seuil de 3% du PIB de déficit public est souvent présenté à tort comme l'objectif de long terme, lequel se situe aux alentours de -1% à -1,5% pour le solde structurel afin de préserver les marges de manœuvre contracycliques des politiques budgétaires.

11 La dette souveraine française a été dégradée fin 2024 par l'agence Moody's et jugée fin février en « perspective négative » par Standard & Poor's. Le spread de taux sur la dette souveraine à 10 ans de la France est désormais au niveau de l'Espagne et du Portugal et d'environ 30 points seulement inférieur à celui de la Grèce et de l'Italie.

12 Cf. Pierre Jaillet : « Un pacte d'instabilité ? », Telos, janvier 2024.

la question de la maîtrise des dépenses publiques alors que l'Europe va aussi devoir consentir des investissements massifs pour faire face à la transition climatique et endiguer son déclin économique¹³.

À défaut d'un consensus sur le lancement d'un grand emprunt communautaire financé sur ressources propres (alors que celles dévolues au programme NGEU ne sont déjà plus assurées), l'effort de « réarmement » de l'UE va grever lourdement les finances d'États membres (pour la plupart) déjà très endettés. Il impliquera des arbitrages budgétaires douloureux et ne peut servir d'alibi à un relâchement des règles budgétaires communautaires que la réforme du PSC adoptée en 2024 a déjà rendu encore plus flexibles. L'expérience d'une première année de mise en œuvre suscite déjà des doutes sur sa capacité à maintenir les dettes publiques sur des trajectoires soutenables et mutuellement compatibles. Loin d'être « obsolète », l'exigence d'un cadre budgétaire communautaire reste plus que jamais d'actualité pour réactiver le processus de convergence des économies et favoriser une orientation commune de politique économique laquelle, autant que ses capacités militaires, doit permettre à l'UE de faire face aux défis d'un monde devenu plus conflictuel.

13 Cf. Rapport de Mario Draghi, « *A competitiveness strategy for Europe* », September 2024.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • 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 • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - 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



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2025.