

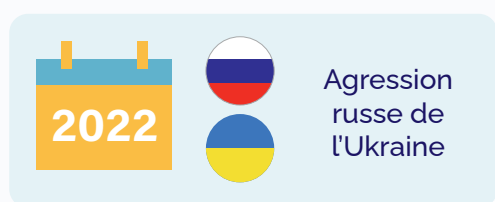
Les coûts budgétaires de l'élargissement : poser les bases d'un débat éclairé



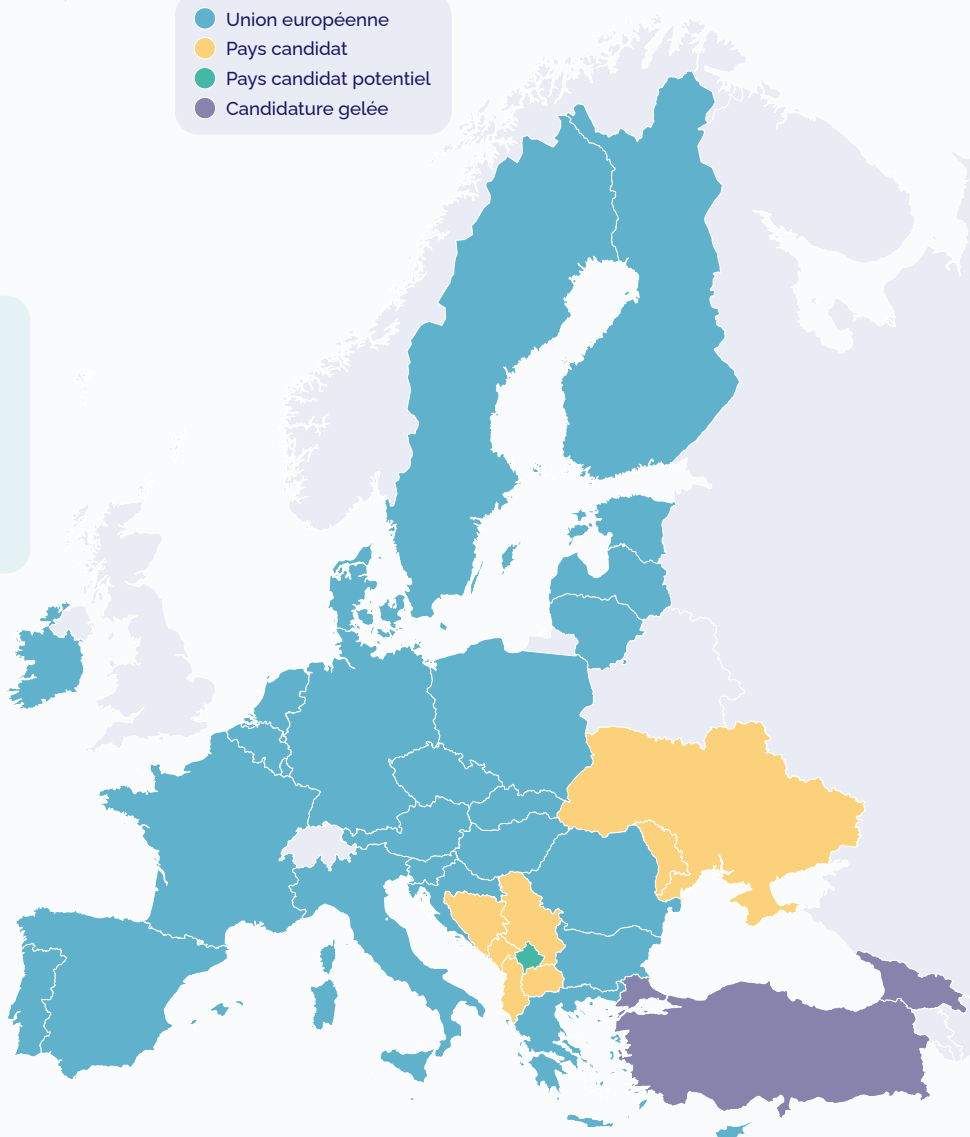
Cette infographie met en lumière les points clés d'une étude coordonnée par l'Institut Jacques Delors à la demande de la Commission des budgets du Parlement européen : Adapter le budget de l'UE aux défis des futurs élargissements [↗](#) (en anglais)¹.

1

Le retour de l'élargissement au cœur de l'agenda de l'UE



- Union européenne
- Pays candidat
- Pays candidat potentiel
- Candidature gelée



Les conséquences budgétaires de l'élargissement de l'UE



Avec la relance de la politique d'élargissement de l'UE surgissent de nombreuses incertitudes.

→ au 1^{er} rang : la **question budgétaire**.

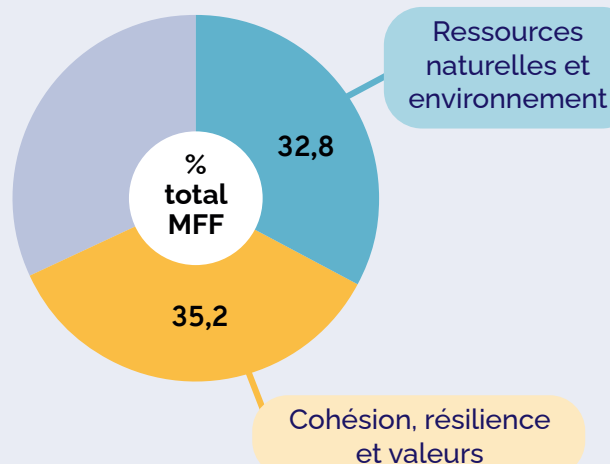
L'adhésion de pays plus pauvres – en particulier ceux dotés de vastes secteurs agricoles, comme l'Ukraine – **accentue la pression sur le budget de l'UE** (dans les domaines de la cohésion et de l'agriculture, qui représentent les principaux postes de dépenses du budget de l'UE).

Il est toutefois **impossible de prévoir avec précision le coût budgétaire de l'élargissement**.

Le résultat final dépendra des règles encadrant le budget de l'UE mais aussi des négociations politiques.

Même en faisant abstraction de la dimension politique, estimer l'impact budgétaire de nouvelles adhésions reste un exercice particulièrement difficile.

Composition du budget de l'UE (2021-2027)²



1

Les règles qui déterminent l'allocation des fonds européens par État membre ne sont pas toujours claires.

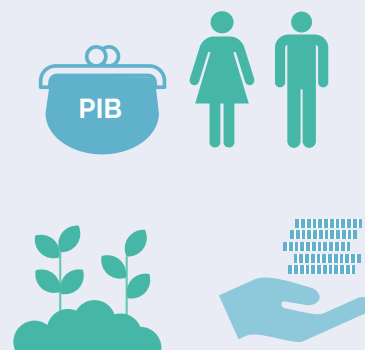


→ pour les allocations au titre de la politique de cohésion :

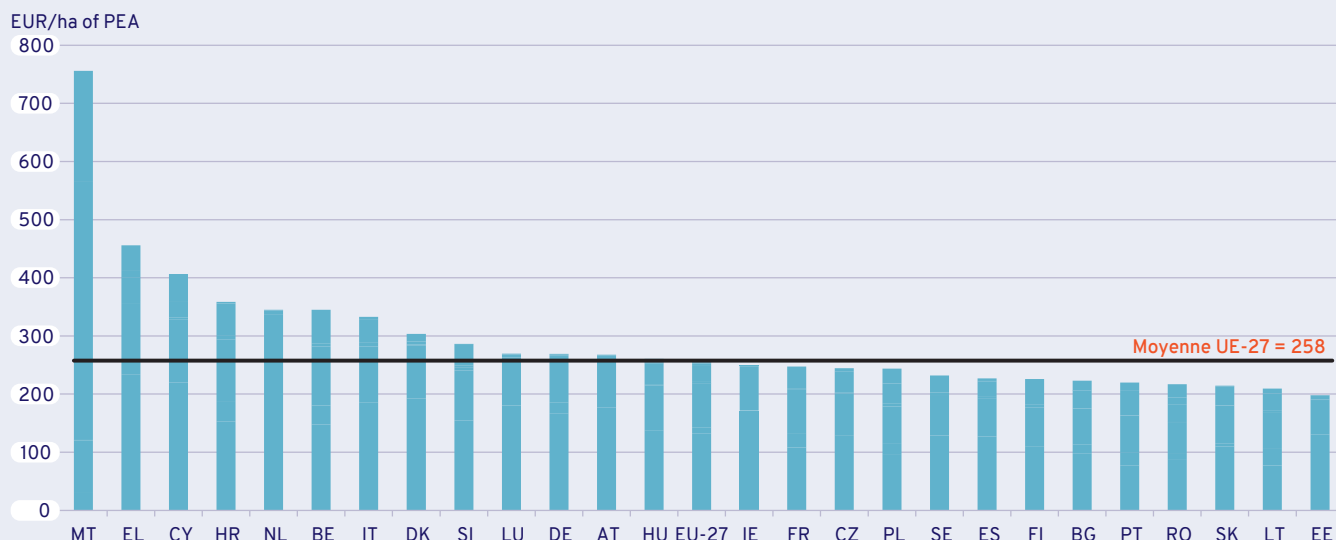
- calcul sur la base d'une formule numérique
- reposent principalement sur le PIB par habitant et la taille de la population

→ en revanche, les allocations au titre de la politique agricole commune (PAC) :

- sont vaguement corrélées à la superficie des terres agricoles, mais ne reposent pas sur une formule numérique.
- s'appuient sur des décisions historiques, entraînant d'importantes disparités entre États membres en termes de paiements par hectare.



Paielements directs moyens au titre de la PAC en €/hectare par État membre de l'UE, 2022³



2

Le calendrier des adhésions reste inconnu.



- D'ici les prochains élargissements, les règles encadrant le budget de l'UE pourraient avoir changé.

3

Les indicateurs clés qui déterminent l'allocation des fonds pourraient également évoluer d'ici l'élargissement.



- Particulièrement vrai en ce qui concerne l'Ukraine 
 - ↳ PIB, territoire et population après-guerre demeurent très incertains.

4

Il est impossible de prévoir l'impact de l'élargissement sur les dépenses non allouées (telles que la recherche, les infrastructures transnationales ou l'action extérieure).



- Aucune obligation juridique n'impose une augmentation de ces dépenses après l'adhésion de nouveaux membres.
- Par le passé, la Commission européenne a pu proposer des hausses proportionnelles, fondées sur la croissance du PIB global de l'UE, mais ces propositions ont été réduites au cours des négociations politiques.



Pourquoi élargissement ne rime pas nécessairement avec hausse des dépenses de l'UE

Un des mythes les plus tenaces dans les débats sur l'élargissement de l'Union européenne



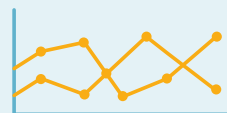
Adhésion de pays plus pauvres

=



Hausse du budget de l'UE

→



En réalité, la situation est bien plus nuancée.



Les transferts supplémentaires vers les États membres adhérent peuvent être compensés par des réductions dans d'autres postes de dépenses, voire par des ajustements dans les allocations actuelles déjà versées aux États membres.



Adhésion de nouveaux membres

=



Hausse du revenu national brut (RNB) total de l'Union

→

Même si le budget de l'UE croît en valeur absolue, cela ne signifie pas nécessairement qu'il croît en termes relatifs (donc en % du RNB de l'Union).

Ce que nous apprennent les vagues d'élargissement précédentes



Les premières vagues d'élargissement ont effectivement entraîné une augmentation du budget de l'Union, mais cette tendance ne s'est pas poursuivie au XXI^e siècle.

Depuis milieu années 2000

Le budget de l'UE est resté relativement stable, oscillant entre 1% et 1,2% du RNB de l'Union.

1986

Élargissement ibérique

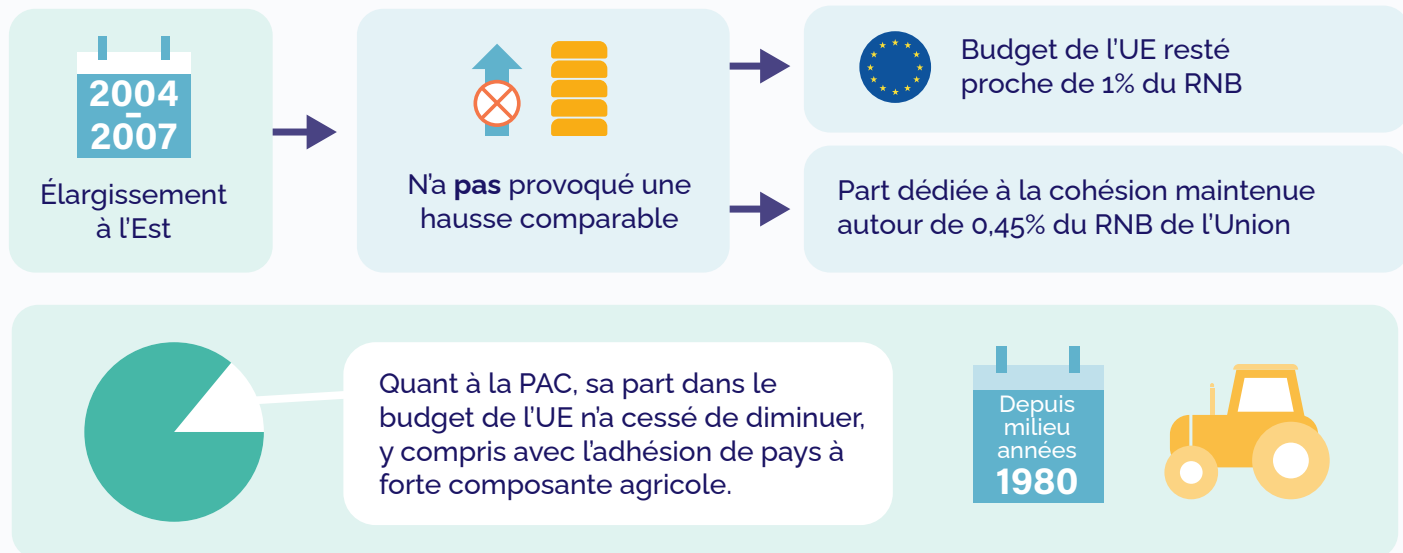


Hausse significative du budget consacré à la politique de cohésion

→

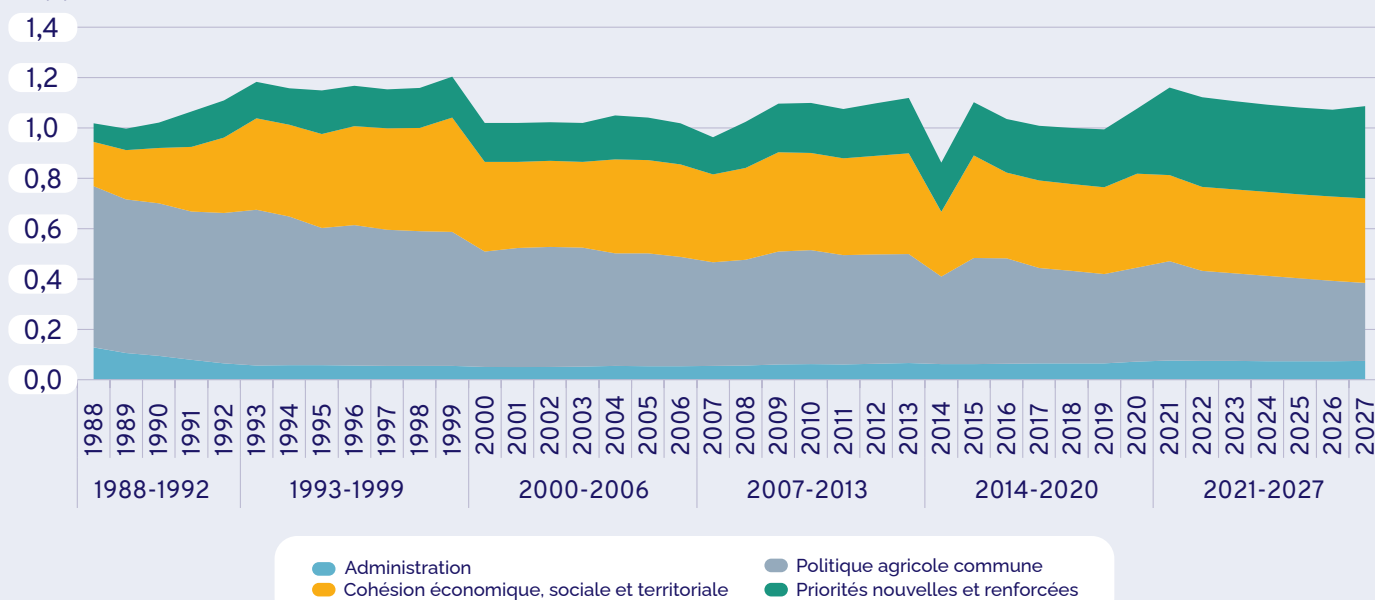


Par ricochet, augmentation globale du budget de l'UE



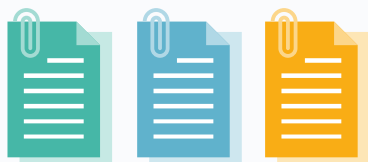
Évolution des principaux postes de dépenses de l'UE (1988-2027)⁴

Engagements, en % du RNB

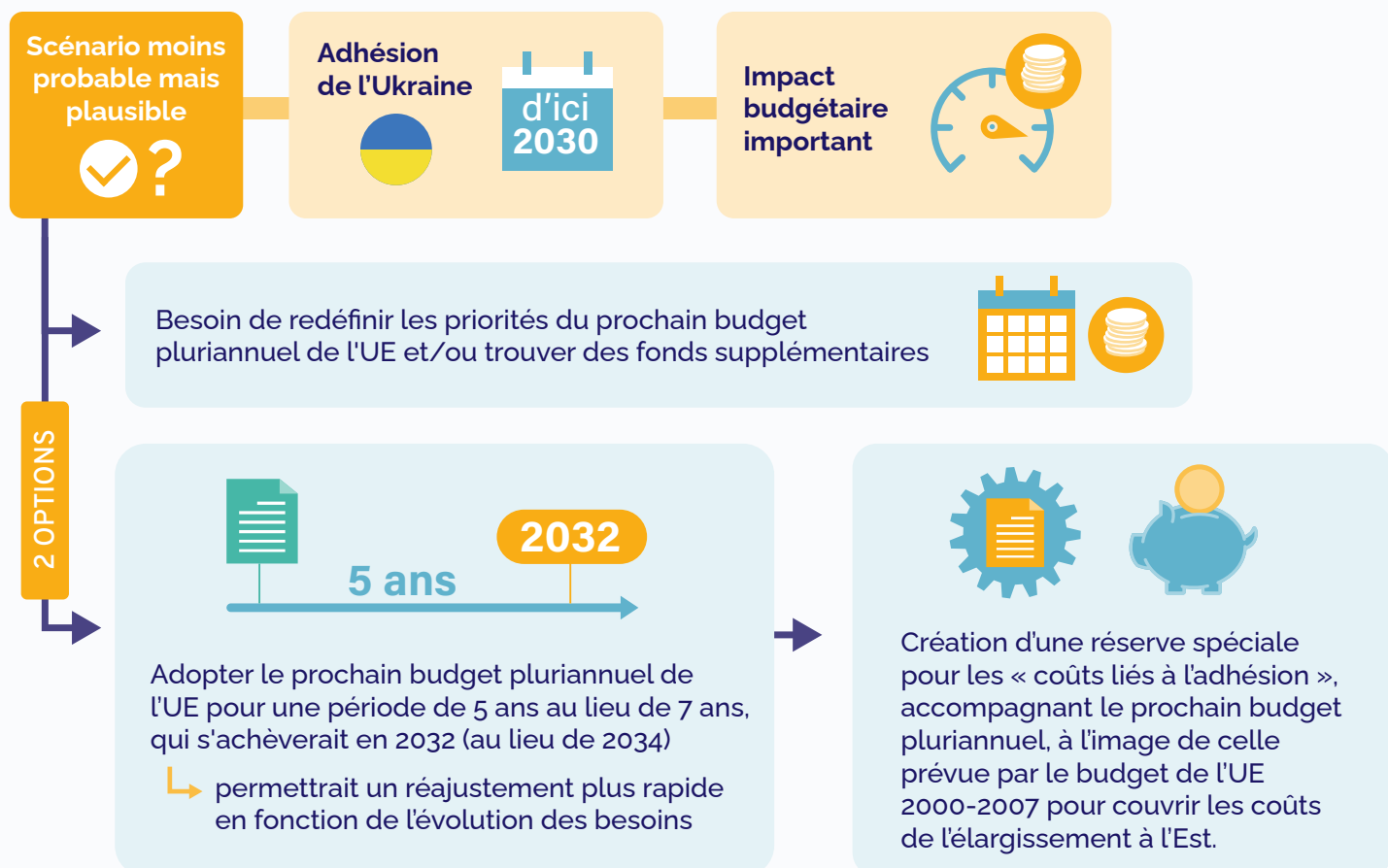
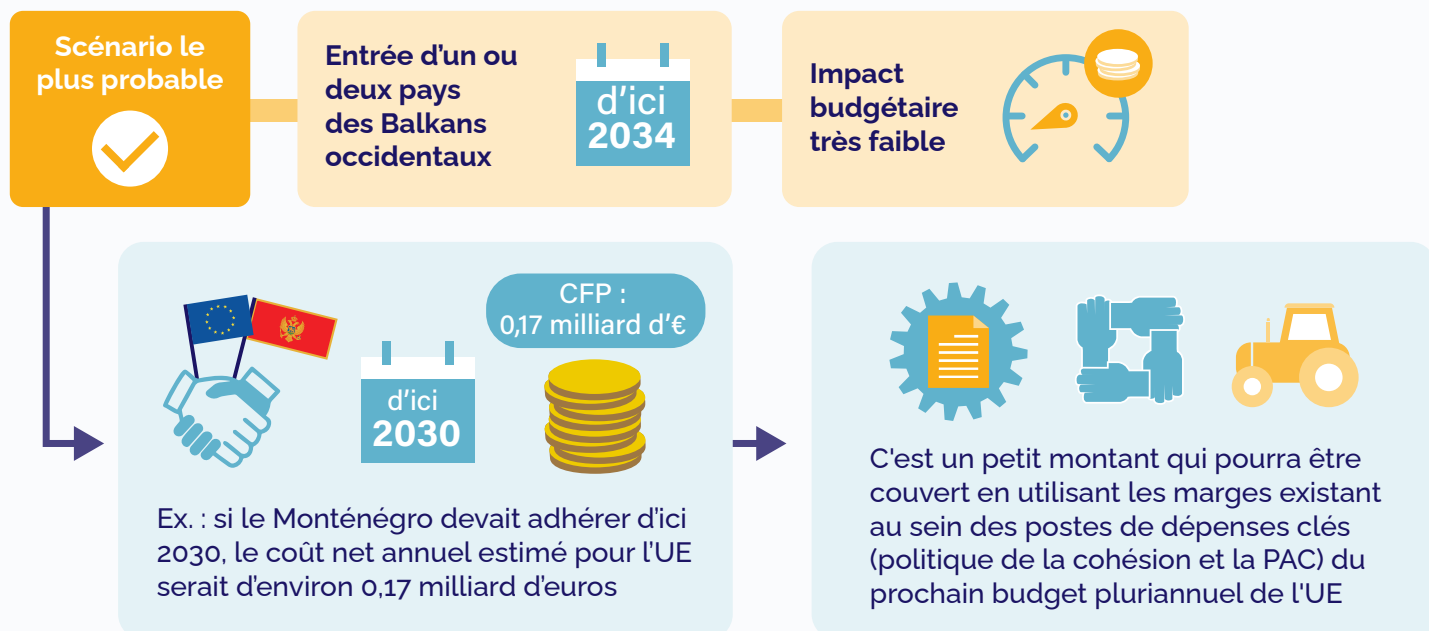


4

Anticiper l'élargissement dans un environnement hautement incertain



Le budget de l'Union européenne devra faire preuve d'une grande flexibilité pour s'adapter à une variété de scénarios d'élargissement.



Le prochain budget et l'élargissement : un test pour la crédibilité stratégique de l'UE

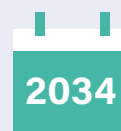


La Commission européenne est en train de préparer la proposition de budget pluriannuel de l'UE pour l'après 2027.

Par conséquent, la question de l'élargissement ne devrait pas dominer les prochaines négociations budgétaires.

Une multitude d'autres priorités politiques et stratégiques (défense, compétitivité, migration...) devraient occuper une place centrale dans ces négociations, laissant peu d'espace à un dossier dont l'urgence ne fait pas l'unanimité.

Au vu de la situation actuelle, et sauf bouleversement géopolitique majeur accélérant le processus d'élargissement, il y a peu de raisons de s'attendre à une vague massive de nouvelles adhésions avant 2034.



Cependant, le prochain budget de l'UE constituera un test de crédibilité pour la politique d'élargissement de l'UE



Un engagement crédible

- maintenir le niveau de soutien actuel à la pré-adhésion envers l'Ukraine, les Balkans occidentaux et la Moldavie.
- niveau de soutien similaire à la Géorgie — sous condition de réformes.

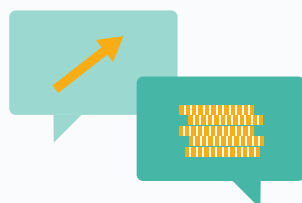
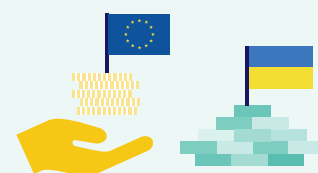


Un soutien insuffisant nuirait à la crédibilité de l'UE aux yeux des pays candidats

- offrirait aux puissances rivales l'opportunité de décrédibiliser encore l'Union européenne sur place.



Au-delà de l'élargissement, une question stratégique centrale sera de déterminer dans quelle mesure le budget de l'UE contribuera à la reconstruction de l'Ukraine.



Dans le même temps, l'Union européenne doit répondre aux mythes persistants autour du prétendu coût « exorbitant » de l'élargissement. Les discours publics tendent à en exagérer le coût, tout en négligeant les bénéfices à long terme.



La Commission devrait élaborer une stratégie de communication solide, qui présente de manière claire et transparente les implications budgétaires de l'élargissement. Ces coûts sont bien réels — mais ils restent maîtrisables, peuvent être atténués, et surtout, **l'élargissement doit être présenté comme un investissement stratégique**. Un investissement dans :



Sécurité du continent européen, et donc de l'UE



Futures opportunités économiques, en matière de commerce et d'investissements



Renforcement et diffusion des valeurs de l'UE, notamment la démocratie et l'État de droit



Potentielles réformes internes de l'UE, pour une Union plus efficace et plus réactive



L'élargissement n'est pas qu'un choix politique : il s'agit d'un investissement de long terme pour la pertinence, la résilience et le rôle de l'UE sur le continent.

1. Eulalia Rubio, Cinzia Alcidì, Romy Hansum, Tina Akhvediani, Iain Begg, Johannes Lindner & Benjamin Couteau, *Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements*. Étude réalisée à la demande de la Commission des budgets (BUDG) du Parlement européen, 2025.

2. Parlement européen, *Budgetary Outlook for the European Union 2025*, Service de recherche du Parlement européen, 2025.

3. Commission européenne, *Summary report on the implementation of direct payments (except greening)*. Claim year 2022, avril 2024.

4. Commission européenne, Direction générale du budget, *EU budget policy brief – The evolving nature of the EU budget. #1, October 2021*, Office des publications de l'Union européenne, 2021.