

Le budget de l'Union européenne à l'épreuve des élargissements

AUTEUR Stéphane Saurel

IMAGE Bouchra Khalili © Adagp
Paris 2025

DATE 17 mai 2025

Le budget et l'élargissement ont des destins liés dans la construction européenne.

Aux côtés de l'instrument d'aide de pré-adhésion, de nouveaux mécanismes voient le jour depuis le début de la guerre en Ukraine — afin d'ancrer le soutien financier à l'Ukraine dans la perspective d'une adhésion européenne.

Entre l'intensification du soutien aux pays candidats et l'engagement en faveur du redressement économique de l'Ukraine, l'Union devra à n'en pas douter continuer à faire preuve d'imagination budgétaire dans les années à venir.



Le budget européen a toujours eu une fonction facilitatrice, de nature à favoriser l'acceptabilité, par les États membres comme par les citoyens, de nouvelles avancées de la construction européenne, que ce soit le marché unique, l'Union économique et monétaire ou les élargissements^①. Marqué par une force d'inertie importante, il est le produit d'une sédimentation reflétant l'approfondissement des compétences et les élargissements successifs.

Le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2021-2027 a été poussé à ses limites par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, ainsi que par les défis en matière de compétitivité, de changement climatique ou de migration. Un nouvel ordre mondial est en train de se créer, en même temps qu'une révolution technologique est en cours. Les ingrédients semblent donc réunis pour un changement de paradigme : une situation de polycrises, la nécessité d'investir massivement pour ne pas mettre en péril la sécurité, la stabilité et la compétitivité de l'Union européenne, ainsi que l'ombre portée de futurs élargissements.

Le nouveau cadre financier pluriannuel qui devrait débiter le 1^{er} janvier 2028, quarante ans après la première réforme financière européenne d'envergure (le paquet Delors I), pourrait marquer une nouvelle rupture dans l'architecture et la conception du budget européen. La Commission européenne en dessine pas à pas les contours^②.

Les négociations budgétaires à venir seront naturellement influencées par les perspectives d'élargissement, et l'appétit de certains États membres à vouloir réformer les grandes politiques communes.

STÉPHANE SAUREL

Les décisions relatives à l'élargissement sont prises en fonction des mérites propres des pays candidats, dans un calendrier qui, par construction, n'est aujourd'hui pas fixé. En aucun cas, les discussions à venir sur le cadre financier pluriannuel ne peuvent préjuger de ces décisions. Tout au plus, devront-elles accompagner de manière crédible les pays candidats et assurer à l'Ukraine le soutien que l'Union européenne s'est engagée à lui apporter dans la durée. En revanche, les négociations budgétaires à venir seront naturellement influencées par les perspectives d'élargissement, et l'appétit de certains États membres à vouloir réformer les grandes politiques communes, en particulier la politique agricole commune et la politique de cohésion, sera d'autant plus important que les perspectives d'élargissement gagneront en crédibilité.

Élargissement et budget, des destins liés

Bien qu'il soit difficile d'isoler un déterminant unique dans les grandes évolutions du budget européen, force est de constater que les élargissements ont joué un rôle éminent dans la conception des politiques européennes et la détermination des moyens financiers qui leur sont alloués. Ainsi, par-delà ses objectifs et mérites propres, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale a joué un rôle crucial d'accompagnement. Elle a facilité l'intégration des États et régions les plus pauvres qui rejoignaient l'Union, en même temps qu'elle a soutenu les territoires qui, déjà membres de l'Union, subissaient les coûts d'ajustement les plus importants ou une érosion de leurs avantages comparatifs.

Ainsi, c'est de la conjonction de la crise économique induite par le choc pétrolier et de l'élargissement au Royaume-Uni et à l'Irlande, pays accusant alors des retards de développement, que naît en 1975 le Fonds européen de développement régional (FEDER) visant à financer des projets d'infrastructures et des investissements productifs.

Les élargissements intervenus au cours des années 1980 (à la Grèce en 1981, à l'Espagne et au Portugal en 1986) ont conduit à la mise en place en 1985 des Programmes intégrés méditerranéens qui préfiguraient les nouveaux modes d'action des fonds structurels tandis que l'adoption de l'Acte unique européen emporte renforcement de la cohésion économique et sociale, désormais inscrite dans les traités. À partir de 1988, le doublement des moyens qui y sont consacrés dans le premier cadre financier pluriannuel, le paquet Delors I, permet de faciliter l'acceptabilité du marché unique et d'en accompagner la mise en œuvre.

Avec ces élargissements au sud de l'Europe et la réunification allemande, les disparités territoriales se sont accrues. Le cadre financier 1994-1999 en tire les conséquences en prévoyant à nouveau un doublement de l'enveloppe allouée à la politique de cohésion. En complément des fonds structurels, est instauré le Fonds de cohésion pour aider les États membres dont le RNB est inférieur à 90 % de la moyenne européenne à atteindre les critères de convergence nécessaires à la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Le PIB moyen de l'Union européenne à 25 diminue de 12,5 % par rapport à celui de l'Europe des 15, et environ 92 % des habitants des nouveaux États membres vivent dans une région où le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne.

Le grand élargissement du 1^{er} mai 2004 occupe dans ce continuum une place singulière. Parmi les dix États qui rejoignent alors l'Union figurent huit pays d'Europe centrale et orientale qui accusent un retard structurel très important. Le PIB moyen de l'Union européenne à 25 diminue de 12,5 % par rapport à celui de l'Europe des 15, et environ 92 % des habitants des nouveaux États membres vivent dans une région où le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne. Les crédits alloués à la politique de cohésion depuis lors ont amplement contribué aux stratégies de développement et de rattrapage des pays qui ont rejoint l'Union en 2004, puis en 2007 (Bulgarie et Roumanie) et 2013 (Croatie), tout en atténuant les conséquences d'un choc de concurrence sur les autres territoires européens.

Une intégration budgétaire progressive

Pour les pays candidats et candidats potentiels, la voie vers l'adhésion est un processus de convergence qui implique des réformes politiques et économiques ambitieuses afin de remplir les critères d'adhésion et de se conformer aux valeurs et principes de l'Union européenne.

L'instrument d'aide de préadhésion, doté de 14,2 milliards d'euros sur la période 2021-2027, fait de l'Union européenne le principal donateur dans la région. Il contribue à la stabilité, la sécurité et la prospérité des pays bénéficiaires, en même temps qu'à leur alignement progressif avec les règles, standards, politiques et pratiques de l'Union européenne. L'enjeu est à la fois d'assurer des progrès en matière de principes fondamentaux – l'état de droit, les droits fondamentaux, des institutions démocratiques, une économie de marché – et de contribuer à résorber la fracture socio-économique avec l'Union européenne qui se caractérise par une faible compétitivité, un chômage élevé et une fuite des cerveaux importante. Ces défis doivent être relevés dans le contexte plus large d'une double transition écologique et numérique qui façonne les économies et les sociétés. Dans le même temps, la coopération régionale, les bonnes relations de voisinage et les efforts de réconciliation pour surmonter les problèmes bilatéraux ouverts et l'héritage du passé continuent d'être une priorité. L'impact de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine ainsi que la situation économique mondiale sont de nature à exacerber les difficultés en présence.

Les actions soutenues à travers le déploiement d'un ensemble de méthodes et d'outils, notamment un soutien budgétaire, des subventions, des prêts et des garanties^③ sont déployées par le biais de plans d'action annuels ou pluriannuels au niveau national ou régional, ainsi que d'initiatives horizontales ciblant des types spécifiques de partenaires ou des thèmes transversaux, tels que le changement climatique, la protection de

l'environnement, la société civile, l'égalité des sexes et l'approche fondée sur les droits.

La mise en œuvre de l'instrument d'aide de préadhésion vise à récompenser la performance des pays bénéficiaires sans pour autant générer de déséquilibres disproportionnés dans les niveaux d'aide qu'ils sont susceptibles de recevoir, ce second objectif tendant à atténuer les effets du premier. Si une telle approche favorise l'appropriation par les bénéficiaires des priorités de l'Union et leur capacité à développer une planification stratégique, elle tend à limiter les possibilités d'accélérer la mise en œuvre des réformes structurelles⁽⁴⁾. C'est pourquoi un instrument de financement complémentaire, la Facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux⁽⁵⁾, a été créé en mai 2024 afin d'accélérer les réformes socio-économiques fondamentales. Ce modèle a également été mis en œuvre en faveur de la Moldavie en mars 2025⁽⁶⁾.

Au terme de son processus de rapprochement, lorsqu'un État entre dans l'Union européenne, il bénéficie de plein droit des politiques communes, en particulier des deux grandes politiques – la politique de cohésion et la politique agricole commune – qui représentent aujourd'hui encore près de 68 % du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027.

Par-delà cette affirmation de principe, des différences peuvent subsister et des limites être imposées aux États qui rejoignent l'Union. Ainsi, dès le cadre financier 2007-2013, un plafond de l'ordre d'au plus 4 % du PIB de l'État membre a été fixé de manière à tenir compte de sa capacité d'absorption des crédits européens. De la même manière, les paiements directs aux agriculteurs des pays entrés dans l'Union européenne à partir de 2004 ont été fixés de manière à tenir compte des coûts de production et du coût de la vie et font, plus de vingt ans après, encore l'objet d'un processus de convergence vers la moyenne européenne.

La guerre en Ukraine change la donne

Depuis le début de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, l'Union européenne a fourni une aide financière, militaire et humanitaire sans précédent. Le soutien financier vise en particulier à aider le pays à continuer à payer les salaires et les pensions, à restaurer les infrastructures critiques et à maintenir les services publics essentiels comme les écoles, les hôpitaux ou les services sociaux. Ce faisant, l'Ukraine sera mieux préparée pour, le jour venu, engager une phase de relance et de reconstruction et consolider ainsi sa préparation à l'accession européenne. La nécessité d'inscrire ce soutien financier dans un cadre prévisible a conduit l'Union européenne à faire preuve de créativité budgétaire.

En 2022, c'est très classiquement le recours à l'assistance macro-financière qui a permis de mettre 7,2 Mds€ à la disposition de l'Ukraine afin de couvrir ses besoins de financement immédiats. L'intérêt de ce dispositif, pris sur la base de l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est de faire bénéficier un État tiers des conditions très favorables auxquelles l'Union peut emprunter sur les marchés. Ainsi, l'Union emprunte pour prêter. Les pays des Balkans occidentaux, du pourtour méditerranéen ou du voisinage occidental ont par le passé bénéficié de cette forme d'assistance. Pour autant, ce dispositif présentait deux limites. La première tenait à la nécessité de prendre des décisions individuelles sur chacune des tranches, faisant courir un risque quant à la pérennité du soutien européen. La seconde était liée aux nécessités de garantir les prêts avec un niveau de provisionnement exceptionnellement élevé lié à la situation de guerre – 70 % contre 9 % habituellement – rendant nécessaire, dès la deuxième tranche, de faire appel à une couverture bilatérale des États membres (61 %), en complément de celle (9 %) apportée par le budget européen.

La nécessité d'inscrire le soutien financier à l'Ukraine dans un cadre prévisible a conduit l'Union européenne à faire preuve de créativité budgétaire.

STÉPHANE SAUREL

Pour remédier à ces deux inconvénients, le soutien apporté en 2023 s'est inscrit dans le cadre d'un nouveau règlement (assistance macro-financière +) ⁷ qui a permis de mettre à disposition de l'Ukraine 18 Mds€ au travers de versements mensuels réguliers conditionnés à des progrès et réformes en matière d'indépendance de la justice, de lutte contre la corruption et d'état de droit. La créativité budgétaire a là encore trouvé à s'exprimer, en ce sens que les prêts accordés à l'Ukraine sont couverts par la marge sous le plafond des ressources propres, c'est-à-dire l'écart entre les décaissements effectifs du budget de l'Union européenne et le maximum de ressources propres pouvant être appelées auprès des États membres.

En 2024, c'est une nouvelle innovation budgétaire qui aura permis la création de la Facilité pour l'Ukraine ⁸ dotée de 50 Mds€, dont 33 Mds€ de prêts et 17 Mds€ de subventions sur la période 2024-2027 : pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le règlement portant cadre financier pluriannuel a été révisé, y inclus une augmentation du plafond des dépenses ⁹. Cette Facilité permet de continuer à soutenir l'État ukrainien avec des prêts et subventions conditionnés à des réformes, qui sont désormais inscrites dans un plan pour l'Ukraine, qui n'est pas sans rappeler les plans nationaux de reprise et de résilience qui ont été établis à

la suite de la pandémie de Covid-19. La Facilité repose également sur deux autres piliers, un cadre d'investissement pour le redressement du pays, avec une garantie budgétaire permettant d'attirer et de mobiliser des investissements publics et privés, ainsi que des mesures d'assistance technique normalement accessibles aux pays en phase de préadhésion.

La dernière innovation budgétaire, et non la moindre, fait suite de l'accord intervenu lors du sommet du G7 de juin 2024. Les recettes exceptionnelles – de 2,5 à 3,5 Mds€ par an – provenant des actifs souverains russes immobilisés dans les États membres du G7 – de l'ordre de 260 Mds€ – seront collectées par un mécanisme de coopération en matière de prêts à l'Ukraine. Ce mécanisme fournira à l'Ukraine un soutien financier non remboursable pouvant atteindre 50 milliards de dollars (45 Mds€) pour l'aider à rembourser les prêts accordés par les partenaires du G7. La part de l'Union européenne s'élèvera à 18,1 Mds€ sous forme d'assistance macro-financière⁽¹⁰⁾. La mobilisation des actifs russes eux-mêmes, et non simplement des intérêts qu'ils génèrent durant leur immobilisation, est régulièrement évoquée dans le débat public, mais soulève d'importantes questions d'ordre juridique.

Des interrogations pour l'avenir

A brève échéance, c'est-à-dire à l'horizon du cadre financier devant débiter en 2028, c'est bien sur les dépenses de préadhésion et sur la capacité à inscrire le soutien à l'Ukraine dans la durée que l'attention va se porter.

L'Union européenne va devoir intensifier son soutien pour préparer les pays candidats à leur entrée dans l'Union, au moyen d'investissements et de réformes. Le PIB par habitant des Balkans occidentaux, de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie tangente, dans certains cas par le bas, 50 % de celui de l'Union européenne. Leur convergence vers la moyenne européenne est au demeurant lente.

Pour autant, il est vraisemblable que le soutien européen sera de plus en plus conditionné à l'effectivité des réformes entreprises par les pays bénéficiaires. La Facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux ainsi que celle en faveur de la Moldavie devraient à cet égard servir de modèles, la mise en œuvre des plans nationaux conditionnant les décaissements de l'Union européenne. Il s'agit là pour l'Union de faire valoir ses intérêts, et de ne pas garantir *ab initio* que le soutien européen est acquis et se matérialisera sans qu'il soit tenu compte de la trajectoire, notamment démocratique, choisie par l'État bénéficiaire. Dans le même esprit, alors que la subvention a été longtemps été la modalité privilégiée de soutien dans le cadre de l'instrument de préadhésion, les prêts et garanties représentent les deux-tiers du soutien

alloué dans la construction de ces facilités, même si la capacité d'endettement soutenable de ces pays est limitée.

Il est vraisemblable que le soutien européen sera de plus en plus conditionné à l'effectivité des réformes entreprises par les pays bénéficiaires.

STÉPHANE SAUREL

Le soutien au redressement de l'Ukraine nécessitera un vaste effort international, dans lequel l'Union européenne devra, conformément à ses engagements, prendre toute sa part.

Trois ans après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, une évaluation conjointe actualisée des dommages rapides et des besoins par le gouvernement ukrainien, la Banque mondiale, la Commission européenne et les Nations Unies⁽¹¹⁾ estime qu'au 31 décembre 2024, le coût total de la reconstruction et du redressement de l'Ukraine s'élèvera à 506 milliards d'euros au cours de la prochaine décennie, soit environ 2,8 fois le PIB nominal estimé de l'Ukraine pour 2024.

Le redressement de l'Ukraine ne pourra exclusivement reposer sur des crédits publics, a fortiori de l'Union européenne. Avec le soutien de ses partenaires, l'Ukraine devra le plus rapidement possible créer un environnement propice aux investissements privés, de manière à pouvoir contribuer le plus massivement possible au financement de son propre redressement. Le respect des exigences propres au processus devant conduire à une adhésion à l'Union, en particulier en matière de respect de l'état de droit, de fonctionnement de la justice ou de lutte contre la corruption, devrait y contribuer.

A moyen terme, la focale porte sur la question du coût des futurs élargissements, alors même que l'hypothèse d'un élargissement important lors de la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel semble peu probable. Plusieurs études ont néanmoins été conduites⁽¹²⁾ qui diffèrent sensiblement dans leurs hypothèses sous-jacentes et leurs méthodologies.

Pour autant, les estimations reposent sur les règles actuellement en vigueur, en particulier s'agissant des dépenses pré-allouées aux États membres comme la politique de cohésion et la politique agricole commune. Or, alors que la proposition pour le prochain cadre financier pluriannuel devrait être adoptée au début du mois de juillet 2025, il est vraisemblable que la Commission promeuve une refonte assez drastique de la structure du

budget de l'Union, qui pourrait s'accompagner d'une importante réforme des politiques publiques européennes.

De ce fait, le prochain cadre financier pluriannuel pourrait apparaître comme un cadre de transition, la réforme des politiques européennes devant permettre, au-delà des mérites assignés à une telle approche, d'assurer leur soutenabilité budgétaire lorsque la question d'un nouvel élargissement viendra à se matérialiser.

SOURCES

- ① Saurel, S. Le budget de l'Union européenne, Collection Réflexe Europe, La Documentation française, 2018. ¹
- ② La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2025) 46 final, 11 février 2025. ¹
- ③ Règlement (UE) 2021/1529 du Parlement européen et du Conseil du 15 septembre 2021 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III), JOUE L 330 du 20 septembre 2021. ¹
- ④ Commission européenne, Direction générale des partenariats internationaux, MacKellar, L., Massey, C., Smaïl, T., Bellot Le Hellidu, S., et al., European Union's external financing instruments (2014-2020 and 2021-2027). Volume I, Synthesis report, Office des publications de l'Union européenne, 2024. ¹
- ⑤ Règlement (UE) 2024/1449 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux, JOUE L du 24 mai 2024. ¹
- ⑥ Règlement (UE) 2025/535 du Parlement européen et du Conseil du 18 mars 2025 établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur de la République de Moldavie, JOUE L du 21 mars 2025. ¹
- ⑦ Règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macro-financière +), JOUE L 322 du 16 décembre 2022. ¹
- ⑧ Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine, JOUE L du 29 février 2024. ¹
- ⑨ Règlement (UE, Euratom) 2024/765 du Conseil du 29 février 2024 modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027, JOUE L du 29 février 2024. ¹
- ⑩ Règlement (UE) 2024/2773 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2024 établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macro-financière exceptionnelle à l'Ukraine, JOUE L du 28 octobre 2024. ¹
- ⑪ Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) Février 2022 — December 2024, Banque mondiale, Gouvernement ukrainien, Union européenne, Nations Unies, Février 2025. ¹
- ⑫ E. Rubio et al., Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements, European Parliament, Study requested by the BUDG Committee, Janvier 2025. ¹