

Élargissement de l'Union européenne

Équation institutionnelle et inconnues agricoles



Yves Le Morvan et Bernard Valluis

Novembre 2025

agriDées
RÉFLÉCHIR • PARTAGER • AVANCER

Agridées

Créé en 1867, Agridées est le think tank de l'entreprise agricole.

Reconnu d'utilité publique, indépendant et non-partisan, guidé par des valeurs d'humanisme et de progrès, Agridées est un laboratoire d'idées dédié à la compréhension et à l'accompagnement des mutations du monde agricole et rural.

Lieu de réflexion et d'intelligence collective, d'expertise et de prospective, Agridées anime des groupes de travail, publie des notes de réflexion stratégique, organise des rencontres thématiques qui placent l'entreprise agricole au cœur des transitions sociétales et des grands enjeux de transformation du XXI^e siècle.

Au quotidien, Agridées mobilise un réseau diversifié d'acteurs agricoles, agroalimentaires et agro-industriels, mais aussi de décideurs économiques et politiques, d'acteurs publics et territoriaux, d'enseignants, de chercheurs et experts, de représentants de la société civile.

Par ses travaux, Agridées accompagne et soutient les chefs d'entreprise agricole dans la construction d'une société durable, créatrice de valeurs et ouverte sur l'avenir.

www.agridees.com

Élargissement de l'Union européenne

Équation institutionnelle et inconnues agricoles

Yves Le Morvan et Bernard Valluis

Remerciements

Cette note a été alimentée par les réflexions du groupe de travail réuni par Agridées « *Quelle politique agricole pour quelle Union européenne élargie ?* », qui a débattu et échangé d'avril 2024 à mars 2025.

Nous remercions sincèrement les membres de ce groupe pour leur participation active et leurs contributions à ces réflexions.

Les auteurs de la note



Yves Le Morvan
Responsable Filières
et Marchés – Agridées

Yves Le Morvan a débuté sa carrière à la Commission européenne avant de se spécialiser dans le développement et le financement des entreprises françaises au sein des filières (Unigrains), puis de passer de nombreuses années au sein de la Coopération agricole à des fonctions de dirigeant. Il est actuellement Responsable Filières et Marchés à Agridées, le think tank de l'entreprise agricole.

Yves Le Morvan est également vice-président de l'ESA Angers et membre titulaire de l'Académie d'agriculture de France, section « Économie et politique ».



Bernard Valluis
Consultant – Agridées

Bernard Valluis est agro-économiste, président d'honneur de European Flour Millers et consultant. Durant sa carrière, il a été chercheur et enseignant, expert au ministère de l'Économie et des Finances, directeur général d'une organisation de producteurs agricoles, membre de l'équipe de direction du Groupe Soufflet, et président délégué de l'Association Nationale de la Meunerie Française. Bernard Valluis est actuellement président de European Food Banks Federation.

Résumé

« L'ouverture des négociations d'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie à l'Union européenne fin 2023 a relancé le processus avec les six pays des Balkans. »

L'ouverture des négociations d'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie à l'Union européenne fin 2023 a relancé le processus d'examen des candidatures de six pays des Balkans, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie. Ce nouvel élargissement de l'UE-27 conduit à s'interroger sur l'évolution nécessaire des institutions européennes, de ses politiques publiques, des moyens qu'elle y consacre, et la forte composante agricole de l'activité des pays candidats focalise l'attention sur le devenir de la PAC.

En termes institutionnels, le passage d'une Union de 27 à 35 membres nécessite de revisiter les organes de la gouvernance, tant en ce qui concerne la composition de la Commission, du Parlement, que la capacité du Conseil de délibérer à la majorité qualifiée. Les réformes correspondantes devraient être décidées avant l'entrée de nouveaux membres pour s'intégrer à l'acquis communautaire auquel ils devront souscrire. Par ailleurs, le corollaire budgétaire de l'élargissement devrait impliquer une augmentation du montant du Cadre Financier Pluriannuel que les propositions de la Commission pour la période 2028-2034 ne paraissent pas avoir prise en compte en cas d'adhésion.

Alors que les structures agricoles de l'Albanie, des pays de l'ex-Yougoslavie et pour partie de la Moldavie correspondent aux modalités d'application de la PAC, celles de l'Ukraine s'en écartent par la forte concentration des exploitations et la forme juridique et financière des agro-holdings. Ces sociétés, dont les filiales exploitent jusqu'à des centaines de milliers d'hectares pour les plus importantes, ne sauraient bénéficier des soutiens au revenu de la PAC. Plus encore, la collision concurrentielle entre cette forme exogène d'entreprise et le modèle entrepreneurial européen entraînerait un impact de compétitivité avec laquelle l'agriculture des zones intermédiaires ne saurait concourir.

Ainsi, si l'adhésion des autres candidats pourra être actée au fur et à mesure de leur conformité aux critères requis, celle de l'Ukraine, en guerre contre son agresseur russe, présente de réelles difficultés économiques et géopolitiques à court et moyen terme. De l'examen des scénarios qui manifesteraient la volonté politique européenne d'arrimer l'Ukraine à l'Union, celui d'une intégration différentielle permettrait d'associer l'Ukraine à la gouvernance de l'Union et d'y déployer politiques publiques et moyens financiers sans pour autant bouleverser le marché européen.

3 idées fortes

- **Construire pour l'Ukraine un cadre spécifique d'intégration différentielle.**
- **Encadrer l'impact concurrentiel des agro-holdings ukrainiennes.**
- **Anticiper un soutien innovant aux zones intermédiaires fragilisées par l'élargissement.**

Summary

The opening of Ukraine and Moldova's accession negotiations to the European Union at the end of 2023 has reignited the process of reviewing the applications of six Balkan countries: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, and Serbia. This new enlargement of the EU-27 raises questions about the necessary evolution of European institutions, its public policies, and the resources it allocates to them. The strong agricultural component of the candidate countries' activities draws attention to the future of CAP.

From an institutional perspective, the transition from a Union of 27 to 35 members requires a review of the governance bodies, in terms of the composition of the Commission and Parliament, as well as the Council's ability to reach decisions by qualified majority. The relevant reforms should be decided before the new members join, so that they can be integrated into the *acquis communautaire* to which they must subscribe. Furthermore, the budgetary implications of enlargement should lead to an increase in the Multiannual Financial Framework, which the Commission's proposals for the period 2028-2034 do not appear to have taken into account in the event of accession.

While the agricultural structures of Albania, the countries of the former Yugoslavia, and part of Moldova are in line with CAP's implementation rules, those of Ukraine differ due to the high concentration of farms and the legal and financial status of agro-holdings. These companies, whose subsidiaries farm up to hundreds of thousands of hectares for the largest cases, should not be eligible for CAP income support. Moreover, the competitive clash between this exogenous form of business and the European entrepreneurial model would have a competitiveness impact with which farming in "intermediate zones" would be unable to compete with.

Thus, while the accession of other candidates may be completed as they meet the required criteria, that of Ukraine, at war with its Russian aggressor, presents real economic and geopolitical difficulties in the short and medium term. Of the scenarios that would demonstrate the European political will to anchor Ukraine to the Union, that of a differential integration would allow Ukraine to be associated with the governance of the Union and to deploy public policies and financial resources there without disrupting the European market.

3 takeaway messages

- **Build a specific framework for differential integration of Ukraine.**
- **Control the competitive impact of the Ukrainian agro-holdings.**
- **Anticipate innovative support for intermediate regions weakened by enlargement.**

Nos propositions

Institutionnel

- Privilégier l'**adhésion individuelle ou par petits groupes** des pays candidats, selon leurs avancées et leur mérite, et non en bloc.
- Construire pour l'Ukraine un cadre spécifique **d'intégration différentielle** qui l'associe plus étroitement à l'Union en évitant les écueils multiples d'une adhésion.
- **Maîtriser la taille des institutions européennes** en limitant le nombre de parlementaires et de membres de la Commission. Faciliter le recours à des prises de **décision à la majorité qualifiée**.

Flux commerciaux

- **Homogénéiser le cadre normatif sanitaire et environnemental** au sein du marché intracommunautaire en faisant respecter les mêmes définitions des produits et des facteurs de production utilisés.
- Développer des **moyens financiers d'investissement** propres à l'agriculture européenne afin de moderniser et d'accroître les infrastructures de **stockage, de logistique et de transformation**.
- Préserver ou reconstruire des **instruments de gestion et de régulation des marchés** sur le plan intracommunautaire (y compris contingents/clauses de sauvegarde après adhésions) afin de pouvoir organiser des ajustements qui s'avèreraient nécessaires.

Politique agricole

- **Encadrer l'impact concurrentiel des agro-holdings ukrainiennes**, étrangers au modèle agricole européen qui se définit en termes de taille, de construction entrepreneuriale, de renouvellement générationnel, seul à même de bénéficier d'aides agricoles.
- Anticiper un **soutien innovant aux zones intermédiaires** fragilisées par l'élargissement afin de pérenniser une agriculture économique territoriale et éviter un scénario à terme identique à celui de la désindustrialisation.
- Mettre en pratique le concept de souveraineté alimentaire **en proportionnant le budget agricole** à un espace élargi, sans le réduire, alors que les coûts des facteurs de production sont en hausse continue.

Sommaire

Géopolitique, une nouvelle tectonique	14		
Adhésion à l'Union européenne, le discours de la méthode et la question agricole	16		
• Valeurs et critères : le socle de l'adhésion	17		
• Définir le périmètre : l'Europe et l'Union	17		
• Crises, compétences et autonomie stratégique	18		
• L'économie agricole et alimentaire dans ce « grand jeu »	18		
Chapitre 1			
Les précédents élargissements au regard du processus actuel	20		
• Adhésion de l'Espagne et du Portugal – 1986	21		
• Adhésion des Pays d'Europe Centrale et Orientale – 2004 puis 2007	23		
Chapitre 2			
Le processus d'adhésion actuel	24		
• Comment l'Europe et les pays candidats ont-ils préparé cet élargissement ?	25		
• Des accords et programmes pour préparer l'adhésion des PECO	25		
• Le processus actuel	27		
• Exemple : l'Albanie, un long parcours balisé	29		
		• Préadhésion : intégration progressive et financements dédiés	30
		• Relance géopolitique et impact sur l'Union européenne	31
		Chapitre 3	
		Une nécessaire réforme de la gouvernance européenne avant l'élargissement	32
		• Unanimité : le risque de blocage	33
		• Valeurs : l'épreuve des faits	33
		• Majorité qualifiée : les leviers et limites	33
		• Réformes institutionnelles avant élargissement : le pragmatisme	34
		Chapitre 4	
		Des choix budgétaires décisifs	36
		• CFP 2021-2027 : priorités et révision à mi-parcours	37
		• Trois scénarios budgétaires pour tester l'impact de l'élargissement	37
		• Enseignements et marges de manœuvre pour la suite	39
		Chapitre 5	
		Balkans de l'Ouest, Ukraine/Moldavie candidats à l'Europe	40
		• Panorama chiffré : populations, surfaces, centre de gravité	42
		• L'Albanie	43
		• La Bosnie-Herzégovine	43
		• Le Kosovo	44

• La Macédoine du Nord	44	
• Le Monténégro	44	
• La Serbie	44	
• Plus à l'Est, la Moldavie et l'Ukraine	44	
Chapitre 6		
Les agro-holdings ukrainiennes	46	
• Le choc de la concentration foncière et de l'intégration des filières	47	
• PAC : équité face au modèle des holdings	49	
Chapitre 7		
Les marchés agricoles et alimentaires : des cartes rebattues	50	
• Production/commerce agricoles et alimentaires avec les Balkans de l'Ouest	51	
• Production/commerce agricoles et alimentaires avec l'Ukraine	52	
• Libre-échange ou encadrement des flux avec l'Ukraine	59	
Chapitre 8		
Les filières et territoires français au révélateur de l'élargissement	62	
• Les aides PAC et le revenu	63	
• Ukraine : un soutien <i>sui generis</i> et non à l'hectare	64	
• Le cas de la filière céréalière française	65	
• Pistes politiques : soutien socio-structurel en Ukraine, filet pour les zones françaises	66	
Chapitre 9		
Quelles politiques publiques pour une souveraineté européenne ?	68	
• Souveraineté : fondements juridiques et portée	69	
• Union européenne : compétences exclusives et compétences partagées	69	
• Souveraineté alimentaire : concepts, ambiguïtés d'échelle	70	
• De la PAC fondatrice à une souveraineté hybride	70	
• L'expression de la souveraineté par les politiques publiques	70	
• Les politiques publiques et la nouvelle PAC	72	
Chapitre 10		
Le choix entre politique de soutien et politique de cohésion : cas de l'intégration de l'Ukraine	74	
• L'élargissement : soutien versus cohésion, le dilemme d'équité	75	
• Trois trajectoires pour l'Ukraine	75	
Conclusion	80	
Bibliographie	83	
Annexes	84	

Géopolitique, une nouvelle tectonique

Lorsque l'Union européenne a évoqué un nouvel élargissement vers des pays des Balkans, l'Ukraine et la Moldavie, mais aussi la Géorgie, il paraissait raisonnable que l'espace économique s'agrandisse dans le cadre de relations internationales apaisées, respectueuses des règles de droit, des institutions nationales et des traités internationaux.

Mais après l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, le contrôle d'une partie du territoire de la Géorgie par la même Russie et surtout son offensive militaire en Ukraine en 2022, l'une des règles fondamentales des accords internationaux repris par les Nations Unies a volé en éclats : le respect des frontières de chaque État souverain.

Dans le même temps de ce premier quart du XXI^e siècle, les régimes autoritaires ou populistes dans de nombreux pays se sont affirmés mettant à mal les règles démocratiques portées par l'Europe et auxquelles ils tournent le dos. C'est naturellement à titre principal le cas de la Chine et de la Russie pour les grands acteurs, mais aussi à différents titres le cas de nombreux autres pays, et tout récemment des États-Unis avec l'élection de Donald Trump qui balaie les engagements de son pays vis-à-vis du reste du monde en matière de commerce multilatéral, avec des décisions chaotiques de hausse de tarifs douaniers.

Dans ce contexte d'un véritable tremblement de terre provoqué par les plaques tectoniques de la géopolitique internationale, le dessein de l'Union européenne apparaît comme la volonté de défendre un modèle d'organisation démocratique d'un vaste monde intérieur dont les fondements et les valeurs sont néanmoins discutés, par ses anciens alliés commerciaux, par son partenaire commercial chinois et par une Russie ennemie.

Si l'œuvre d'élargissement à des pays de l'ancienne Yougoslavie se heurte encore à leurs propres conflits internes et à la nécessaire mise en conformité avec les critères d'admission de l'Union européenne, le cas de l'Ukraine apparaît totalement spécifique. Pays en guerre, il souffre, comme les pays des Balkans de l'Ouest, de non-conformités dans son fonctionnement interne. Mais surtout, il représente la frontière disputée entre deux mondes, celui de la Russie qui se bat pour reconstituer un vaste empire soumis à la fêrle du Kremlin et celui de l'Union européenne qui souhaite amener de nouveaux pays à sa construction institutionnelle, démocratique et libérale.

Dans ces conditions, l'ambition de réfléchir au devenir de la Politique Agricole Commune applicable à une Europe élargie semble être un véritable défi, tant les données sont incertaines et changeantes.

Adhésion à l'Union européenne, le discours de la méthode et la question agricole

« L'adhésion n'est pas à la carte : l'Union est un tout, économique et politique. »

L'article 49 du Traité sur l'Union européenne fournit la toile de fond d'une demande d'adhésion :
« Tout État qui respecte les valeurs visées à l'article 2 [dignité humaine, liberté, démocratie, égalité et État de droit, respect des droits de l'homme dont celui des minorités...] peut demander à devenir membre de l'Union ».

Valeurs et critères : le socle de l'adhésion

Plusieurs Conseils européens dont ceux de Copenhague en juin 1993 et de Madrid en décembre 1995, ont synthétisé les **conditions essentielles** requises pour postuler :

- sur le plan politique, des institutions stables qui garantissent l'État de droit ;
- sur le plan économique, une économie de marché viable et apte à faire vivre la concurrence ;
- sur le plan juridique, la capacité d'appliquer le droit européen et d'assurer sa transposition, et sur un plan général l'application de l'acquis communautaire, l'aptitude à mettre en œuvre les mesures découlant de l'union politique et de l'union économique et monétaire.

Le Conseil européen tenu à Bruxelles à la mi-décembre 2006 a ajouté un point supplémentaire qui concerne l'Europe même et non les impétrants : la capacité d'intégration. Il s'agit de l'interrogation que les États membres portent vis-à-vis d'eux-mêmes et de l'Union relative à leur aptitude à « absorber » un élargissement, par exemple sur les plans budgétaire, économique ou institutionnel.

Définir le périmètre : l'Europe et l'Union

Depuis la signature du Traité de Rome entre 6 pays précurseurs en 1957, la Communauté, puis l'Union européenne ont évolué sur de nombreux plans et ont vécu plusieurs élargissements. Il demeure cette dynamique initiale de rassembler tous les pays européens souhaitant partager un projet commun – aujourd'hui à 27 États et demain à combien ?

Certes, il y a eu le Brexit ou le refus de quelques rares pays européens. Cependant, au regard de la carte de l'Europe, la zone « grise » constituée par les pays des Balkans occidentaux focalise toute l'attention d'un continent qui aimerait aller jusqu'au terme de sa trajectoire. L'agression russe en février 2022 à l'encontre de l'Ukraine a accéléré les demandes d'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie, et par cercle concentrique, de la Géorgie.

Mis à part le cas particulier de la Turquie, l'Union européenne fait face à la problématique de son élargissement ultime, qui pose de nombreuses questions.

Qu'est-ce qu'un État européen ?

La géographie ne le détermine pas strictement car il y a des « effets de bord ». Ainsi, si le Maroc a vu sa demande refusée en 1987, la Turquie bénéficie d'un statut de pays candidat depuis 1999, de même pour la Géorgie en 2023. À noter que le Groenland en est sorti en 1985.

Qu'est-ce que l'Union ?

L'Union ressemble à une voiture moderne lancée sur la route. La propulsion est hybride : pour partie elle fonctionne avec l'énergie de son économie qui a souvent contribué à la réussite concrète des élargissements, et pour partie avec l'énergie de ses valeurs politiques qui sont irréductibles. Il n'est pas question de faire son marché en adhérent, l'Europe constitue un tout à la fois économique et politique, toujours en mouvement.

Crises, compétences et autonomie stratégique

Dans sa trajectoire, ce véhicule européen fait face aux grands soubresauts mondiaux tels la Covid-19, le réchauffement climatique et actuellement les dérèglements géopolitiques et militaires. Dans ces conditions tourmentées, l'article 5 du Traité sur l'Union européenne précise que « *le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union* ». L'Union ne peut donc intervenir que dans les domaines qui lui ont été précisément concédés par les États. Cependant, la marche imprévisible du monde stimule naturellement la construction européenne et modifie les perspectives anciennes.

Ainsi le concept d'« autonomie stratégique ouverte »¹, que l'Europe a validé, ressemble à un dépassement de fonction que les États membres ont accepté quand la question se pose de l'indépendance politique, économique et en réalité militaire du continent. Dès lors, toutes les décisions de l'Union, notamment les plus importantes, comme celles relatives à l'élargissement, sont imprégnées de débats géopolitiques concernant la réalité de la souveraineté.

L'élargissement ultime de l'Union européenne intègre cette finalité.

L'économie agricole et alimentaire dans ce « grand jeu »

L'économie agricole et alimentaire reste centrale, comme cela a toujours été le cas lors des élargissements marquants qui ont rythmé l'évolution de l'Europe. Bien entendu, il est de bon ton de critiquer le poids budgétaire de la PAC du fait des nombreux autres enjeux, et de le représenter en fardeau. Mais quiconque a vécu la période de Covid sait l'importance de la continuité de la chaîne agricole et alimentaire en période de crise aiguë.

La souveraineté alimentaire face à de futurs chocs climatiques, sanitaires, hybrides ou géopolitiques, constitue naturellement une priorité « stratégique ». Mais à quel prix ?

En tant que politique publique la PAC n'est pas démodée, elle sait s'adapter, et pourrait contribuer à approfondir un élargissement positif dont les contours restent cependant à préciser.

Pour la PAC, tout projet d'élargissement porte en soi un risque de dilution du marché intérieur du fait d'une extension géographique accompagnée d'une imbrication de territoires aux caractéristiques très différentes. Pour le contrecarrer, la recette habituelle de l'élévation du niveau de vie dans les nouveaux pays membres par l'injection de fonds, les améliorations d'infrastructures et le fonctionnement du libre marché va-t-elle encore fonctionner ? En ce qui concerne l'amélioration du commerce extérieur agricole de l'Union, l'apport de l'Ukraine y contribuera certainement. Mais pour ce qui concerne la vitalité de nombreuses régions européennes actuelles, fondée sur l'économie agricole, alimentaire et globalement rurale, ce pourrait être un choc très rude.

L'Europe peut-elle d'une part se renforcer dans son commerce extérieur et d'autre part s'affaiblir dans son marché intérieur du fait d'une nouvelle concurrence interne asymétrique ? Un élargissement ne transforme pas seulement un nouvel État membre, il transforme également l'Union.

¹ L'autonomie stratégique européenne en cinq questions, <https://www.vie-publique.fr/>, 27 mai 2022.

CARTE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES PAYS CANDIDATS

This map illustrates the geographical distribution of EU member states and candidate countries. Member states are shown in dark blue, while candidate countries are in light green. Countries that have withdrawn from the EU are in light blue, and those that have abandoned their candidacy are in red. The map includes labels for various countries such as France, Germany, Italy, Spain, Portugal, Ireland, United Kingdom, Poland, Czech Republic, Slovakia, Austria, Hungary, Slovenia, Croatia, Bulgaria, Greece, Turkey, Ukraine, and others.

Légende

- Candidature déposée
- Candidature officielle
- États membres
- État sorti de l'UE
- Candidature abandonnée

Source : toute l'Europe

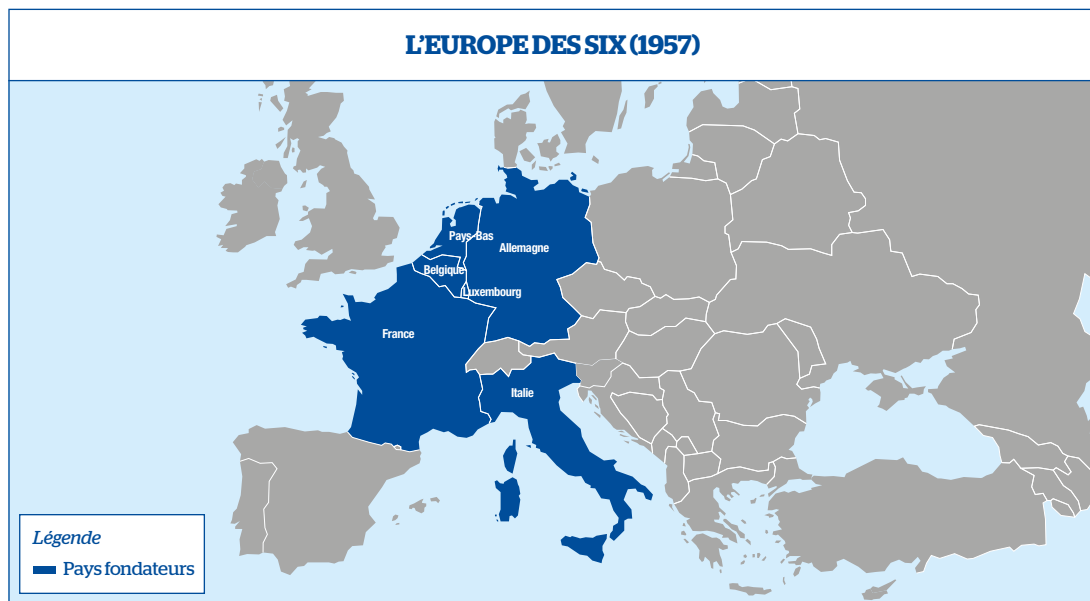
Chapitre 1

Les précédents élargissements au regard du processus actuel

« L'élargissement se décide à froid : règles, budget et gouvernance avant les symboles. »

Les précédents élargissements de l'Europe ont permis de dégager, sur la base de principes et d'objectifs partagés, une méthode applicable au processus allant de la préadhésion vers l'adhésion.

Les leviers utilisés ont par le passé facilité l'arrimage des marchés agricoles entre eux, à un coût budgétaire acceptable. Serait-ce encore le cas à l'avenir ? Au-delà du budget, l'adhésion envisagée d'au moins 7 nouveaux pays (5 des Balkans hors Kosovo et l'Ukraine/Moldavie), soulève par leur nombre et leur propre vision du monde des questions relatives à la bonne gouvernance et à l'efficacité institutionnelle du nouvel ensemble.



Source : Union européenne

L'Europe possède l'expérience des différents élargissements, il y en a déjà eu sept : en 1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 et 2013. Tous ont leur importance, aucun ne s'est déroulé de la même façon. Néanmoins, au vu du poids de la PAC dans les politiques publiques de l'époque et des craintes agricoles qui ont pavé le chemin des négociations, les adhésions de la péninsule ibérique en 1986 et des pays d'Europe centrale et orientale en 2004 méritent rétrospectivement une attention particulière.

Dans ces deux cas l'élargissement était porté par les vents puissants de la consolidation démocratique et de la continuité géographique. Plus particulièrement, la résolution

des difficultés prévues dans le domaine agricole a produit une expérience utile pour concevoir l'avenir.

Adhésion de l'Espagne et du Portugal - 1986

L'entrée de la péninsule ibérique dans le club démocratique européen portait une grande valeur symbolique et renforçait son attachement méditerranéen et atlantique. Il restait à convaincre les agriculteurs des deux bords, au gré des négociations entre la Commission et les États les plus concernés.

En effet, au moment de l'adhésion en matière agricole, l'Espagne² et le Portugal allaient apporter conjointement une surface agricole utile (SAU) représentant plus de 30 % (+ 31,5 millions d'hectares) de celle de l'Europe, l'Espagne seule comptant plus de 2,2 millions d'exploitations agricoles (le double de la France). L'Espagne amenait dans la balance une production d'huile d'olive hégémonique, le plus grand vignoble en surface d'Europe et une force de frappe en fruits et légumes crainte des autres pays producteurs, tout cela sans compter la problématique de la pêche maritime. Bien entendu l'Espagne et le Portugal pouvaient craindre la compétitivité européenne en céréales, bovins et lait.

Comment faire pour ajuster ces deux zones complémentaires mais aussi concurrentes, connaissant des prix différenciés, à une époque où la PAC encadrait la production avec un système volumes/prix, entraînant des conséquences budgétaires difficiles à maîtriser ? (D'où la réforme de l'Organisation Commune de Marché (OMC) lait et l'application des quotas en 1984 par exemple). Le budget agricole représentait alors presque les trois quarts du budget européen.

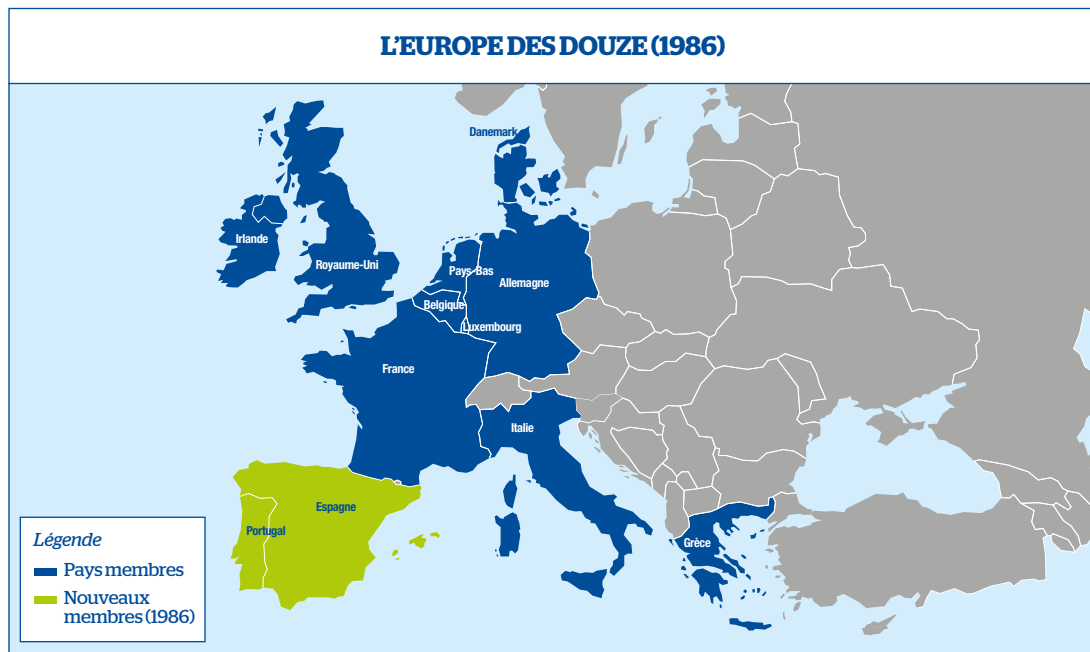
Le rapprochement entre la péninsule ibérique et la CEE, à la suite de l'adhésion au 1^{er} janvier 1986, s'est réalisé très progressivement par le biais de l'évolution des prix

institutionnels et des tarifs douaniers. La gestion du temps et le calendrier programmé ont joué leur fonction apaisante. Fondamentalement la jonction des marchés s'est opérée grâce à 3 leviers :

- l'alignement des prix a été progressif, par exemple en étant programmé sur 7 ans et même sur 10 ans pour les fruits et légumes frais (4 ans de convergence, 6 ans de transition) et des montants compensatoires d'adhésion (MCA) ont été introduits ;
- la gestion des volumes, par l'application de mécanismes complémentaires aux échanges (MCE) a permis de contourner le flux des produits les plus sensibles ;
- certaines productions (l'huile d'olive par exemple ou le vin en faisant évoluer l'OCM) ont bénéficié d'un traitement spécifique.

Par ailleurs le Conseil européen de Fontainebleau, en juin 1984, a mis fin aux crises budgétaires européennes à répétition et trouvé un compromis réglant de façon pragmatique le cas britannique, mais prévoyant aussi les développements futurs de l'Europe.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal a montré à cette occasion une première panoplie de leviers pouvant être utilisés en situation d'élargissement délicat, mais dans le



Source : Union européenne

2 L'adhésion de l'Espagne à la communauté économique européenne : la question agricole, par Bernard Roux – Revue géographique des Pyrénées du Sud-Ouest – Tome 59, année 1988 – https://www.persee.fr/doc/rgps_0035-3221_1988_num_59_4_3133.

Adhésion des Pays d'Europe Centrale et Orientale - 2004 puis 2007

Sortant majoritairement d'une économie de type « socialiste » sous l'égide de Moscou, ces pays présentaient un différentiel négatif de développement économique par rapport à l'Europe des 15. En 2002, le PIB consolidé des

Sur le plan agricole, l'adhésion en 2004 de 10 nouveaux États a ajouté 40 millions d'hectares de surfaces agricoles utiles aux 134 millions d'hectares de l'Europe à 15, soit + 30 %. L'adhésion ultérieure en 2007 de la Roumanie et de la Bulgarie, avec une SAU de 20 millions d'hectares complémentaires, a fait croître la surface agricole utile d'une nouvelle Europe des 27 par rapport à l'Europe des 15 de 44 %, mais avec une augmentation de la production de l'ordre de seulement 30 % du fait d'une faible productivité agricole (à noter dans ce registre, un taux d'emploi agricole de 17 % dans les PECO contre 4,6 % pour l'Europe des 15). Tout cela a rendu la question agricole clé dans les négociations.



Chapitre 1 : Les précédents élargissements au regard du processus actuel

Chapitre 2

Le processus d'adhésion actuel

Après la chute du Mur de Berlin, l'Europe a tout d'abord soutenu et favorisé avec des moyens ad hoc l'enracinement des nouvelles démocraties et la transition de leur économie. Ensuite elle est passée à une seconde étape, celle de la préadhésion⁴ avec l'objectif d'élargissement.

Comment l'Europe et les pays candidats ont-ils préparé cet élargissement ?

De ce fait, afin de comparer avec les travaux d'élargissement actuels, il faut rappeler que les véhicules juridiques et économiques suivants ont été progressivement utilisés à l'époque, en deux phases :

- la signature d'accords de commerce et de coopération, dits de « première génération », comportant notamment des concessions douanières dans le cadre du Système de Préférences Généralisées (SPG). Ils ont été rapidement remplacés par des accords d'association avec les pays qui postulaient, soit des accords dits de « deuxième génération » visant à créer des zones de libre-échange avec les PECO, intégrant une période de transition. Ces accords d'association constituaient un « socle » avant l'adhésion à terme. Il y a également eu des accords « double zéro » stimulant les échanges ;
- la création d'outils et de programmes spécifiques, tel le programme PHARE (« P » pour Pologne et « H » pour Hongrie) d'aide à la reconstruction économique décidé dès 1989. Ce programme a été élargi ensuite vers d'autres pays et, surtout, il a muté d'un système d'aide à la transition vers un instrument financier d'aide de préadhésion en 1998, concernant tant les réformes économiques que la capacité à reprendre l'acquis communautaire. D'autres programmes tels ISPA (Environnement et transports) ou SAPARD (Développement rural) ont vu le jour. Après les adhésions, les fonds structurels et de cohésion ont pris le relais ;
- l'octroi de prêts de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD).

Des accords et programmes pour préparer l'adhésion des PECO

Bien entendu la politique agricole et l'interrogation budgétaire afférente ont été au cœur des négociations d'adhésion des PECO.

La Communauté européenne avait déjà fait considérablement évoluer la PAC dans les années 90, avec la grande réforme de 1992 du fait de l'intégration de l'agriculture dans les négociations du GATT (Uruguay-Round). L'Europe avait alors fait pivoter son système de soutien agricole, historiquement consacré aux produits sur les marchés (volumes/prix) vers un système de soutien aux surfaces, créant des aides rappelant celles des États-Unis d'alors. Puis, anticipant les négociations à venir au sein de la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et l'entrée des PECO (60 millions d'hectares), l'Europe avait décidé « d'approfondir » la réforme dans le cadre d'Agenda 2000 et de sa « mid-term review » proposant principalement le découplage des aides, une baisse des prix institutionnels (intervention...), et donc mécaniquement une augmentation des soutiens aux producteurs.

Cette libéralisation des marchés a entraîné des montants d'aides plus importants, émanant d'un premier pilier, mais également d'un nouveau deuxième pilier correspondant à des ambitions territoriales et environnementales. Ce basculement de la PAC vers les aides surfaciques a rendu d'autant plus critiques les débats budgétaires relatifs à la future PAC étendue aux anciens PECO, ainsi que ceux concernant la politique de cohésion.

La négociation d'adhésion des PECO a fait émerger, dans une Europe avec une PAC qui venait d'être réformée, une panoplie de leviers et de méthodes, différente de celle utilisée avec la péninsule ibérique. Au premier chef se retrouvait la nécessité pour les postulants d'intégrer **l'acquis communautaire** (il ne s'agissait plus d'ajuster progressivement deux zones économiques). En second lieu, portés à un point d'incandescence, de multiples **décalages temporels** ont été assumés souvent sous couvert de transition, afin de tenir dans les budgets.

• Acquis communautaire.

L'adaptation préalable de la PAC par Agenda 2000 constituait l'acquis, à reprendre en l'état par les nouveaux États membres en matière agricole. Il ne faut cependant pas oublier que l'Agenda 2000 définissait également les perspectives financières de l'Europe pour la période

4 *L'aide européenne aux PECO (1989-2020) à travers le prisme de l'économie politique internationale (EPI)*, par Assen Slim – Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, 2015, 46 <https://hal.science/hal-01271881>.

2000-2006. Pour la dernière fois, les dépenses agricoles relatives aux marchés et aux mesures d'accompagnement du développement rural y ont été les plus importantes, soit entre 45 et 49 % du total du budget, les instruments de préadhésion inclus.

• Décalages temporels.

Sur un plan général, l'adhésion était programmée dès 2002 pour 6 nouveaux pays. Ce sera in fine en 2004, pour 10 pays, puis 12 pays en 2007 avec l'ajout de la Roumanie et de la Bulgarie. Ces délais permettaient de tenir dans le cadre budgétaire initial de la période 2000/2006 sur lequel les États membres s'étaient mis d'accord entre eux.

Sur le plan agricole, en particulier du fait des différentiels de niveau de vie et des coûts de production, les nouveaux pays ont été déclarés éligibles aux aides aux surfaces, mais en débutant à un niveau de 25 % du niveau prévu pour atteindre les 100 % à l'issue d'une période de 10 ans (« *Phasing-in* »). Il s'agissait d'introduire le principe des aides et de marquer ainsi politiquement la pleine adhésion, mais sans déstabiliser le processus de restructuration en cours dans les nouveaux États membres, tout en contenant les budgets.

Il faut noter qu'en termes de référence historique de production, afin de calculer le montant des aides, l'Europe a imposé le choix de périodes de référence d'années plus récentes (1995-1997) quand l'agriculture est-européenne se trouvait en eaux basses du fait de la dureté de la transition économique et non les années plus prospères pour les PECO (1987-1989) où, dans une économie certes planifiée, ces derniers avaient conservé un niveau de production correspondant mieux à leur réel potentiel.

Cette gestion du temps long, vécue sévèrement par les pays entrants, a néanmoins permis la connexion immédiate des marchés, même si des clauses de sauvegarde avaient été incluses dans les actes d'adhésion.

La négociation du cadre financier pluriannuel 2007-2013 en devenait d'autant plus complexe tellement les PECO/nouveaux membres avaient le sentiment de s'être fait durement traiter, mais aussi du fait de la volonté d'un certain nombre de pays « frugaux » de vouloir réduire la part de la PAC dans le budget. En fait, l'accord de principe à l'automne 2002 entre le Président français Jacques Chirac et le Chancelier allemand Gerhard Schröder sur le maintien tel quel de la PAC en cours jusqu'en 2006, puis la « stabilisation » des dépenses agricoles entre 2007 et 2013, partagé ensuite avec tous les dirigeants européens, a permis de passer le cap d'une décennie budgétaire agricole difficile.

En conclusion, **la France a gagné un répit** bienvenu sur la question du budget agricole dont elle est la principale bénéficiaire, mais **a-t-elle suffisamment profité de cette période pour innover et réformer sa structuration agricole ?** Rien n'est moins sûr.

Inversement s'estimant maltraités, les nouveaux États membres ont pu plaider pour un renforcement des moyens dotant les fonds de cohésion et structurels qui leur ont permis, pour ceux qui en avaient l'ambition, telle la Pologne, de moderniser et de dynamiser leurs économies agricoles, ainsi que leur chaîne alimentaire, ainsi que pour un régime forfaitaire dérogatoire aux aides aux surfaces (SAPS) le temps de s'adapter ; et de devenir ainsi de redoutables concurrents intracommunautaires.

Cette réussite polonaise fondée sur une vision transformatrice est à méditer au regard du futur élargissement, notamment avec l'Ukraine : plus que la PAC en l'état, les fonds structurels sont décisifs pour la **compétitivité de demain⁵**. **Tout pays doit se construire une stratégie d'avenir qui ne soit pas une gestion figée du présent.**

5 Retour d'expérience sur les dernières vagues d'adhésion à l'Union européenne-Enseignements pour les futurs élargissements, de Véronique Bellemain et Fabrice Marty. Rapport du CGAAER n°24022 de juillet 2024.

Le processus actuel

Sur les 10 pays postulant à entrer dans l'Union européenne, 9 bénéficient officiellement du statut de « pays candidat » conféré par l'Union européenne, le Kosovo ne remplit pas toutes les conditions, n'étant pas reconnu par tous les États membres (cf. Annexe 1).

 Agenda en cours	 Dépôt de candidature	 Octroi statut de candidat	 Ouverture négociations d'adhésion
Albanie	Avril 2009	Juin 2014	Mars 2020
Bosnie-Herzégovine	Février 2016	Décembre 2022	Mars 2024
Géorgie	Mars 2022	Décembre 2023	
Kosovo	Décembre 2022		
Macédoine du Nord	Mars 2004	Décembre 2005	Mars 2020
Moldavie	Mars 2022	Juin 2022	Décembre 2023
Monténégro	Décembre 2008	Décembre 2010	Juin 2012
Serbie	Décembre 2008	Mars 2012	Juin 2013
Turquie	Avril 1987	Décembre 1999	Décembre 2004*
Ukraine	Mars 2022	Juin 2022	Décembre 2023

Légende — Balkans de l'ouest (6) — Mer Noire (3) — Turquie (*arrêt juin 2018)

Pour rappel, afin d'obtenir ce précieux statut, tout État doit rentrer dans le cadre prévu par l'article 49 du Traité sur l'Union européenne, soit être un État européen et respecter les valeurs fondamentales de l'Union. En outre il doit répondre aux critères définis par les Conseils européens de Copenhague (1993), Madrid (1995) et Bruxelles (2006). Il lui est demandé d'atteindre des seuils en matière :

- politique : état de droit ;
- économique : économie de marché ;
- acquis communautaire : capacité à mettre en pratique toutes les politiques communautaires et à appliquer le droit européen.

Ensuite, il revient à l'Union de valider sa propre capacité d'intégration du pays postulant.

En termes de procédure, l'État qui souhaite adhérer doit le signifier officiellement auprès du Conseil en déposant

sa candidature. Le Conseil va solliciter la Commission pour qu'elle émette un avis. Pour ce faire la Commission va évaluer la capacité du pays dans son cheminement de rapprochement avec l'Union, souvent sur la base d'un accord de stabilisation et d'association, à atteindre les critères d'éligibilité attendus.

La Commission peut dans une première phase demander au pays de progresser sur un certain nombre de sujets clés, en fixant des objectifs et des délais. Par la suite, au vu de l'avis favorable de la Commission, le Conseil sera amené à prendre une décision à l'unanimité après le vote favorable du Parlement européen, accordant le statut de « pays candidat ». Une fois le pays ainsi estampillé, il devra démontrer dans le cadre d'une stratégie de préadhésion sa progression avant que le Conseil européen ne décide l'ouverture des négociations d'adhésion en tant que telles.

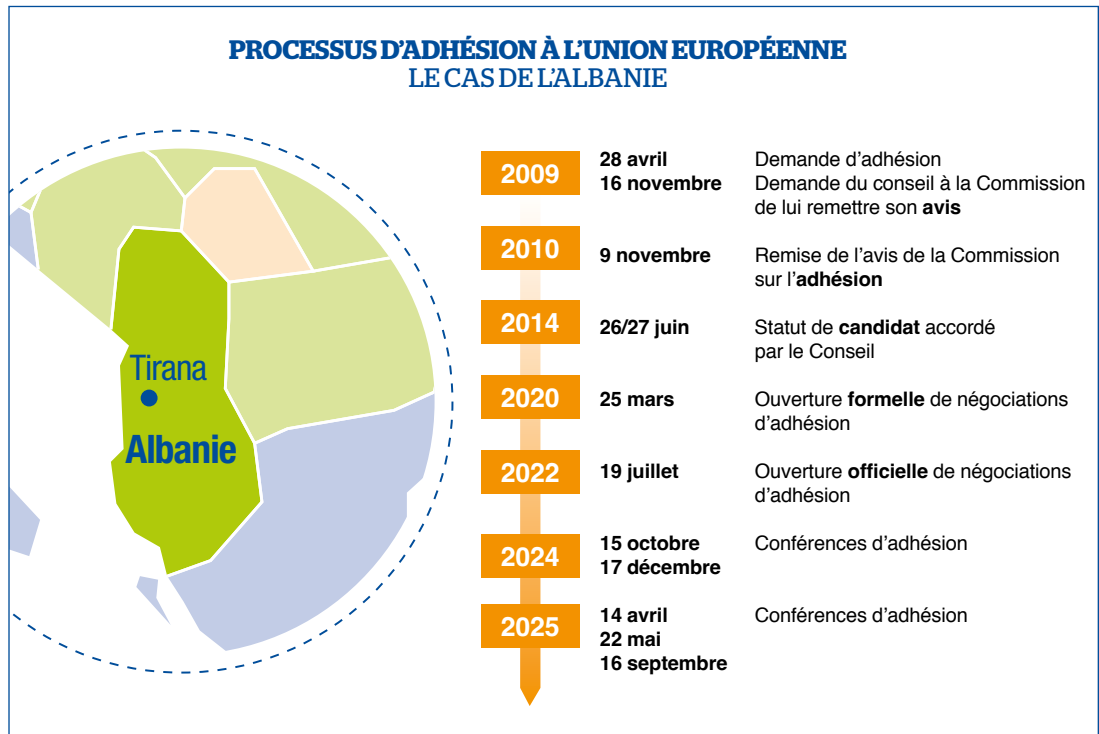
LES PAYS CANDIDATS À L'ADHÉSION EUROPÉENNE



Légende ■ États membres de l'UE ■ Candidature déposée ■ Candidature acceptée ■ Candidature « gelée »

Source : toute l'Europe

Exemple : l'Albanie, un long parcours balisé



Afin d'éclairer ce long processus, prenons l'exemple de l'Albanie (premier pays par ordre alphabétique et parmi les plus avancés) :

- le 28 avril 2009, l'Albanie a présenté sa demande d'adhésion ;
- le 16 novembre 2009, le Conseil a demandé à la Commission de lui remettre son avis ;
- le 9 novembre 2010, la Commission a rendu son avis⁶ sur la demande d'adhésion de l'Albanie.

Après y avoir noté que l'accord de stabilisation et d'association avec l'Albanie est entré en vigueur en avril 2009, la Commission a listé les avancées du pays, analysé les critères politiques, puis économiques et enfin les capacités à assumer les obligations découlant d'une adhésion pour enfin lui demander de répondre à 12 priorités essentielles.

Et plusieurs années plus tard, les 26/27 juin 2014, le Conseil européen a décidé d'accorder le statut de « candidat » à l'Albanie, se félicitant de la feuille de route à venir sur la base de recommandations de la Commission, cette dernière s'engageant à suivre les progrès dans les réformes.

Plusieurs années plus tard, le 25 mars 2020, le Conseil prenait acte de la proposition de la Commission et décidait d'ouvrir des négociations formelles d'adhésion avec l'Albanie, tout en insistant sur des sujets devant évoluer avant le lancement de la première conférence intergouvernementale (réforme électorale, réforme judiciaire, lutte contre la corruption et la criminalité organisée, immigration...).

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Albanie à l'Union européenne. Com (2010)680Final du 9 novembre 2010.

La Commission opère ensuite dans un cadre de négociations présenté par étapes aux États membres. Le 19 juillet 2022, le Conseil de l'Union européenne a ouvert officiellement les négociations d'adhésion avec l'Albanie et une première conférence intergouvernementale au niveau ministériel avec l'Albanie s'est tenue le même jour. Par la suite, cinq autres conférences d'adhésion avec l'Albanie se sont tenues, en 2024 les 15 octobre et 17 décembre, et en 2025 les 14 avril, 22 mai et, à ce stade, le 16 septembre. Les négociations sont en cours.

Au-delà de l'exemple albanais qui montre les délais impartis et le rôle respectif des institutions dans la longue première étape, poursuivons sur le contenu des négociations d'adhésion quand un pays atteint ce stade de l'ouverture des négociations. À ce moment-là des cycles de « Conférences d'adhésion » sont programmés concernant 6 chapitres, répartis en 35 thèmes (*cf. Annexe 1*). Les chapitres sont les suivants :

1. Les fondamentaux (système judiciaire, droits humains, démocratie...),
2. Le marché intérieur (consommation, concurrence, libre circulation...),
3. La compétitivité et la croissance inclusive (douanes, recherche, politique industrielle, fiscalité...),
4. Le programme environnemental et la connectivité durables (énergie, transport, climat, environnement),
5. Les ressources, agriculture et cohésion,
6. Les relations extérieures, sécurité/défense.

Il est prévu que le chapitre « Fondamentaux » ouvre mais aussi conclut les négociations d'adhésion.

Préadhésion : intégration progressive et financements dédiés

L'élargissement est un long processus fondé sur le mérite propre de chaque pays, même quand il y a un ensemble de pays concernés, avec analyse des avancées, des ralentissements, voire des surplages de chacun en fonction de la situation interne détectée, ou de la qualité des relations entre pays postulants à l'entrée dans l'Union (point important dans les Balkans). Les considérations géopolitiques et notamment l'alignement sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) sont également évalués.

Cette période de préadhésion n'est pas seulement consacrée au processus institutionnel d'élargissement. Durant cette phase, l'Europe s'engage à faciliter une intégration progressive des marchés et des espaces relationnels, par exemple le programme Erasmus pour les étudiants, l'absence de visa pour la circulation des personnes, la possibilité d'utiliser les systèmes de paiement (SEPA...), qui rapprochent les habitants et dynamisent l'engagement pro-européen.

Par ailleurs, durant cette période, l'Union européenne soutient fortement le développement des pays candidats sur le plan économique et financier. Ainsi elle a adopté un plan de croissance pour les Balkans occidentaux avec une « Facilité pour les réformes et la croissance »⁷ dotée de 6 milliards d'euros (2 non remboursables, 4 en prêt) pour 2024/2027 afin de renforcer la convergence socio-économique entre les deux zones.

Cette « Facilité » s'ajoute au financement de l'élargissement par un outil spécifique, instauré dès 2007, l'Instrument d'Aide de Préadhésion (IAP) par lequel les pays officiellement candidats sont soutenus. Actuellement l'IAP III⁸ (2021/2027) doté d'un montant total de 14,1 milliards d'euros, répartit ses soutiens selon 5 priorités (État de droit, acquis communautaire et relations de bon voisinage, agenda vert, compétitivité et croissance, coopération territoriale).

Il existe également un Plan économique et d'investissement (PEI) pour soutenir la reprise et la convergence de l'économie dans les Balkans occidentaux, décidé le 6 octobre 2020 qui a la capacité de mobiliser 9 milliards d'euros..., ainsi que les financements de la BEI et les mécanismes de garantie ou encore les apports des accords de stabilisation et d'association.

En ce qui concerne l'Ukraine, qui représente évidemment une situation particulière, l'Union a décidé de lancer une « Facilité pour l'Ukraine »⁹ dotée de 50 milliards d'euros (33 en prêts, 17 en subventions) couvrant les années 2024 à 2027. Il s'agit de soutenir l'effort de réforme et d'investissement du pays et d'une assistance technique en vue d'une adhésion. De nombreux autres systèmes d'aide existent par ailleurs, sans compter l'apport de la zone de libre-échange créée à partir de l'accord d'association.

7 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 Série L du 24 mai 2024.

8 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.

9 Règlement UE 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine JOUE Série L du 29 février 2024.

La Moldavie bénéficie quant à elle d'une « Facilité » à hauteur de 1,8 milliard d'euros dans le cadre d'un plan de croissance, après avoir reçu auparavant des fonds importants au titre du plan économique et d'investissement pour le partenariat oriental.

Relance géopolitique et impact sur l'Union européenne

Sur le plan général, le processus d'adhésion des pays des Balkans occidentaux à l'Union européenne avait suivi un faux rythme au cours des vingt premières années de ce siècle, dû pour partie à la « fatigue » des pays membres suite à l'élargissement des PECO et, pour une autre partie, au « puzzle » balkanique avec ses antécédents historiques, sa diversité culturelle et ses faiblesses économiques. La Commission avait alors proposé¹⁰ une relance des travaux fondée sur l'efficacité de la mise en œuvre, la crédibilité d'engagement et une méthode s'appuyant sur les mérites de chaque pays mais aussi l'atteinte globale de tous les objectifs tant politiques qu'économiques. La convergence est ainsi devenue le maître mot, avec des mécanismes d'intégration progressifs. Depuis, la Commission adopte tous les ans un paquet « Élargissement » qui évalue les avancées pour chaque pays, qui pointe l'état des réformes, le dernier au titre de 2024¹¹.

Cette relance de la Commission a bien entendu subi un coup de fouet en 2022 avec l'agression russe en Ukraine. La réunification du continent européen est devenue une priorité. Les États membres soutiennent le processus d'élargissement, la déclaration de Grenade lors du Conseil européen du 6 octobre 2023 exprime ainsi que « *l'élargissement constitue un investissement géostratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité* ».

Néanmoins, cette déclaration souligne que les futurs États membres « *doivent être prêts* » et qu'ils doivent « *intensifier leurs efforts de réformes* ». Le processus d'adhésion est fondé sur le mérite, et il est réversible. « *Parallèlement, l'Union doit mettre en place en interne des travaux préparatoires et les réformes nécessaires* ».

En effet, l'Union européenne se doit d'analyser l'impact d'un élargissement sur ses propres valeurs politiques, sa souveraineté, ses enjeux budgétaires. Ce programme s'avère très vaste et exige une feuille de route avec des réformes internes. Le bon fonctionnement institutionnel et la gouvernance d'une Europe évoluant progressivement de 27 à 34 membres, voire plus, figure dès lors parmi les préoccupations essentielles.

10 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil... *Renforcer le processus d'adhésion-Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux*, Com (2020)57Final du 5 février 2020.

11 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil... *Communication de 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE*, Com (2024)690Final du 30 octobre 2024.

Chapitre 3

Une nécessaire réforme de la gouvernance européenne avant l'élargissement

L'envergure de l'élargissement débattu, soit 7 ou 8 nouveaux États membres à terme, pour atteindre le nombre impressionnant de 34 ou 35 pays membres de l'Union, pose d'évidentes questions d'organisation de la gouvernance et de fluidité du processus décisionnel européen dans le futur. Le sujet ressort tant de l'ordre du quantitatif que du qualitatif, en relation avec la taille et la composition des institutions communautaires ou lorsqu'il s'agit du choix des systèmes de vote.

Unanimité : le risque de blocage

Ainsi par exemple, le vote à l'unanimité qui favorise la recherche de consensus dans un club restreint risque de devenir un frein, par le droit de veto octroyé à tous, dans un groupe nombreux et hétérogène. Cela peut entraîner des blocages, le souhait de différenciation l'emportant sur le souci de rassemblement. Les institutions européennes dans leurs propres relations internes et dans la liaison avec les États ne risquent-elles pas la lenteur, la surcharge technocratique au quotidien, mais aussi le blocage démocratique, puisque le vote à l'unanimité reste une clé de voûte dans des domaines importants ? En période d'élargissement, cette interrogation vaut dans une double temporalité, la période des négociations d'adhésion où le vote à l'unanimité des États membres actuels demeure la règle à chaque étape d'avancement, et ensuite la période ultérieure avec les nouveaux pays intégrés qui doivent s'accoutumer.

Valeurs : l'épreuve des faits

Pour prendre un exemple de difficultés déjà rencontrées, celui des valeurs, rappelons l'article 2 du Traité sur l'Union européenne qui proclame que l'Union est fondée sur « *les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité des États de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits de personnes appartenant à des minorités...* ». Une fois admis, les nouveaux États membres avec une sensibilité culturelle et historique qui peut se révéler différente persisteront-ils dans cette voie nommée de l'acquis ? Cela a déjà posé problème dans le passé.

Les affres des relations au sein de l'Union, tout d'abord avec la Pologne puis avec la Hongrie et désormais avec la Slovaquie, montrent à quel point l'appartenance à l'Union ne relève pas seulement de la libre circulation des hommes, des marchandises et des capitaux, mais d'un partage politique et culturel de valeurs, au-delà des intérêts bien compris de chacun.

Majorité qualifiée : les leviers et limites

Que ce soit sur des questions de valeurs, de relations internationales ou de finances, un État membre isolé peut-il bloquer tout ou partie du fonctionnement communautaire ? Lorsque le sujet débattu émane d'un domaine où les décisions sont prises à la **majorité qualifiée** au sein du Conseil, le fonctionnement ne devrait pas être entravé. L'article 16 du Traité sur l'Union européenne définit ainsi cette majorité : **55 % des États membres correspondant à 15 États sur 27, représentant au moins 65 % de la population de l'Union**. Inversement la minorité de blocage correspond à au moins 4 pays et 35 % de la population. De plus en plus de domaines d'intervention des politiques de l'Union sont concernés par cette procédure de majorité qualifiée. Néanmoins il en reste quelques autres spécifiques, et l'unanimité reste retenue sur des sujets clés tels : la politique étrangère et de défense, la justice, la fiscalité, les ressources propres et, pour ce qui nous concerne, les adhésions ainsi que les modifications aux traités.

Sur ces derniers sujets, et sur le terrain des valeurs, en faisant étalage de persuasion et en utilisant divers arguments concrets voire financiers, le blocage d'un seul pays a toujours pu être dépassé, y compris en créant la « situation d'unanimité-1 », sorte d'oxymore pragmatique qui permet d'éviter le blocage par un seul pays tout en ne lui faisant pas perdre la face (le pays sort de la salle au moment du vote, unanime). Sinon l'article 7 du Traité sur l'Union européenne à propos des valeurs fondatrices de l'Union prévoit un mécanisme de sanctions contre un État réfractaire. Cet article a déjà été déclenché contre la Pologne ainsi qu'à l'encontre de la Hongrie, mais n'a jamais abouti.

Dès lors, que se passera-t-il quand deux pays coalisés ou plus, chose facilitée par l'élargissement, additionneront leur refus en cas d'unanimité requise ?

Réformes institutionnelles avant élargissement : le pragmatisme

La Commission¹², face à ce risque consubstantiel aux élargissements, a toujours répondu qu'il fallait approfondir en même temps qu'élargir. C'est-à-dire réformer si nécessaire les politiques européennes avant l'élargissement, construire un cadre financier adapté, favoriser une intégration graduelle des candidats et les préparer au mieux aux différentes dimensions de leur nouveau statut, y compris en résolvant les différends entre eux ou avec le voisinage, et en les préparant à adhérer à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le Conseil partage ce point de vue, avec un certain pragmatisme. De fait la négociation est privilégiée en cas de blocage.

Réformer les Traités avant l'élargissement ?

Dans une logique d'amélioration du fonctionnement institutionnel de l'Union, qui connaît déjà quelques difficultés avant même d'envisager l'adhésion de nombreux nouveaux membres, il serait nécessaire de faire évoluer les Traités. Mais les obstacles se révèlent nombreux et très politiques :

- sur le fond : l'évolution rimerait-elle avec un toilettage ou avec une ambition nouvelle ?
- sur la procédure : quel pays aurait envie de consulter directement ou indirectement ses concitoyens sur un tel sujet ?
- sur le calendrier : comment et quand procéder en période de négociations d'élargissement ?

Le Conseil, conscient de ces réalités, propose d'avoir une approche pragmatique en utilisant les flexibilités existantes des Traités. Néanmoins, les ministres français et allemand des Affaires européennes, après l'agression russe en Ukraine et la relance des négociations avec les pays des Balkans, avaient sollicité un groupe d'experts de haut niveau au sujet des réformes institutionnelles européennes dans le contexte de l'élargissement. De ce rapport¹³ très complet, qui propose des recommandations précises, il est possible de prélever quelques points qui mériteraient d'être débattus et tranchés dans le contexte des futures adhésions :

- En ce qui concerne la taille des institutions et leur agilité, il est proposé de rester à l'avenir à un Parlement de 751 membres avec une nouvelle répartition de sièges intégrant les nouveaux ; pour la Commission de réduire

le nombre de commissaires aux 2/3 du nombre d'États (ou sinon de hiérarchiser entre commissaires « leaders » et « délégués ») ; et pour la continuité des travaux du Conseil d'évoluer d'un schéma collectif actuel des 3 présidences qui se relaient et s'appuient (semestre antérieur, actuel, futur) à 5 afin de mieux se projeter dans le temps long et de dynamiser un collectif nombreux. Ces modifications pourraient s'opérer avec l'accord des institutions, sans modification des Traités.

- En ce qui concerne les modalités de vote au sein du Conseil (unanimité ou majorité qualifiée), le rapport propose de développer raisonnablement les votes à la majorité pour certains sujets actuellement soumis à l'unanimité, tout en accordant un « filet de sécurité » en matière de souveraineté aux États (modèle de l'article 31 du Traité sur l'Union européenne : schéma d'abstention d'un État avec déclaration formelle). Il s'agirait aussi d'utiliser des « clauses passerelles » prévues à l'article 48.7 du Traité qui permettent une forme simplifiée de révision des Traités sur certains sujets en passant de l'unanimité à la majorité qualifiée (le Conseil doit au préalable donner son accord à l'unanimité).

- En ce qui concerne la protection de l'État de droit et des valeurs fondamentales européennes, comme vu supra, l'article 7 du Traité sur l'Union européenne donne la possibilité de sanctionner un pays membre qui ne les respecterait pas. Cela a été déclenché à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie, mais n'a jamais encore abouti à des sanctions, tellement la procédure est longue, complexe et surtout conditionnée in fine à un vote à l'unanimité moins 1 voix au Conseil européen. Revoir l'article 7 nécessiterait une révision à l'unanimité des traités. Néanmoins, il pourrait être réfléchi à un futur article 7 rénové, avec une modalité de vote plus accessible (par exemple 80 % des voix) et l'obligation de prendre des sanctions dans un certain délai serait logique.

Sanctions et vitesses différenciées

Finalement, pourquoi ne pas prévoir, sur le **principe, un scénario d'exclusion (« carton rouge ») même temporaire** d'un pays qui, en se comportant tel un voyageur clandestin, se désolidariserait de la communauté par ses actes ? Actuellement cette possibilité n'existe pas, n'étant pas conforme à l'idéalisme européen. La géopolitique, dans ses soubresauts actuels, devrait faire réfléchir au fait qu'aucune situation n'est devenue impossible.

12 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les réformes et les réexamens des politiques avant l'élargissement, Com (2024) 146Final du 20 mars 2024.

13 *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st century* – Report of the franco-german working group on EU institutional reform. Paris-Berlin – 18 september 2023.

À défaut, en des termes sans doute plus positifs, s'il est impossible d'exclure ou de « geler » un pays au comportement contestable et intempestif, il serait cohérent de se doter de capacités de renforcer l'action européenne entre ceux qui veulent aller plus loin ensemble. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agirait d'une forme d'Europe à plusieurs vitesses qui existe déjà (Schengen, Euro), mais qui se structurerait globalement du fait de l'élargissement avec ses risques d'hétérogénéités induits.

En conclusion, hormis l'utilisation de passerelles pour fluidifier un système qui devient complexe et éviter les blocages, il n'y aura probablement pas de réforme institutionnelle avant un élargissement dont les conséquences seront pourtant majeures sur le fonctionnement européen. Ainsi évolue l'Europe, par petits pas, ou par crises. Nul n'est pressé d'en vivre une.

Inversement, sur le plan financier, des décisions structurantes devront être prises avant l'élargissement.

Vote à la majorité qualifiée au sein de l'Union européenne

Le Traité sur l'Union européenne définit ainsi cette majorité :

55 % des États membres **correspondant à 15 États sur 27,**
représentant au moins **65 %** de la population de l'Union.

Inversement la minorité de blocage correspond à
au moins 4 pays et 35 % de la population.

Chapitre 4

Des choix budgétaires décisifs

« PAC : l'Ukraine rebattrait les cartes – phasing-in ou choc total? »

Le financement des activités de l'Union européenne s'insère dans une architecture dessinée par le Cadre Financier Pluriannuel (CFP). Ce cadre financier décidé pour une période habituellement de 7 ans (a minima de 5 ans) concerne actuellement les années 2021 à 2027. Il fixe les montants maximums que l'Union peut dépenser, conférant alors aux institutions une visibilité certaine.

Instrument majeur de l'Union, le Cadre Financier Pluriannuel est adopté à l'unanimité par le Conseil et approuvé par le Parlement.

Les budgets annuels, votés selon la procédure prévue, se déploient dans cette enveloppe dont les limites ne peuvent pas être dépassées. Pour rappel, côté recettes, plus de 70 % des recettes du budget européen proviennent des contributions nationales, selon le poids économique des pays, le solde émanant des « ressources propres » (TVA, droit de douane, taxe sur le plastique...).

CFP 2021-2027 : priorités et révision à mi-parcours

Dans le Cadre Financier Pluriannuel initial décidé pour la période 2021-2027 (aux prix de 2018), le domaine de la « cohésion, résilience et valeurs » atteignait un plafond total d'engagements de 378 milliards d'euros (35,2 % du total), et le domaine « ressources naturelles et environnement » (dont principalement l'agriculture) de 356 milliards d'euros (33,1 % du total). Ce sont là les deux principales lignes budgétaires de l'Union. Au total, les crédits d'engagement pour 2021/2027 s'élevaient à 1074 milliards d'euros. En 2024, une révision à mi-parcours du CFP a permis d'accroître ces montants en intégrant notamment la Facilité pour l'Ukraine. Il existe par ailleurs un deuxième levier financier de l'Union européenne, avec le Plan de Relance « Next Generation EU » doté de 750 milliards d'euros, dont le début de remboursement s'insérera dans le prochain CFP pour les années 2028/2034.

La négociation du prochain Cadre Financier Pluriannuel 2028/2034 représente un moment décisif dans la trajectoire de l'Union européenne tant les sujets majeurs s'additionnent, analysés par Enrico Letta¹⁴ dans son rapport d'avril 2024 sur l'avenir du marché unique de l'Union européenne et par Mario Draghi¹⁵ en septembre 2024 sur la croissance et la compétitivité de l'Europe. L'élargissement à venir participe aux bouleversements en cours. L'impact sera important pour l'évolution globale et la répartition des dépenses, et au premier chef celles relatives aux deux actuelles principales : la Politique de Cohésion et la Politique Agricole Commune.

Trois scénarios budgétaires pour tester l'impact de l'élargissement

À ce stade de début des négociations concernant le futur CFP, évaluer les conséquences budgétaires de l'élargissement peut revenir à se saisir de la situation actuelle, connue dans les détails, en lui appliquant plusieurs scénarios pour l'avenir.

Une excellente étude prospective, très détaillée, s'essaye à cet exercice théorique. Il s'agit d'une étude commanditée début 2025 auprès d'experts par le Comité des Budgets du Parlement européen¹⁶ relative aux implications budgétaires de futurs élargissements (hors Turquie). L'étude part du postulat que les futures dépenses du CFP seraient de l'ordre de 1 % du Revenu National Brut (RNB) de l'Union européenne, à prix courant (**étude produite avant la première présentation du futur projet de CFP en juillet 2025**).

Trois scénarios sont proposés :

- une pré-accession renforcée, avec les budgets dédiés, mais sans aucune adhésion formelle au sein de l'Union européenne avant la fin du futur Cadre Financier Pluriannuel en 2034 ;
- une adhésion des 6 pays composant les Balkans de l'Ouest en 2030, scénario dit de « small bang » ;
- une adhésion des pays des Balkans, de la Géorgie, de la Moldavie et de l'Ukraine en 2030, scénario dit de « big bang ».

14 *Much more than a market*, Enrico Letta, Avril 2024.

15 *The future of European competitiveness*, Mario Draghi, Septembre 2024.

16 *Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements*, Study requested by the Committee on Budgets – Budgetary Support Unit. Janvier 2025.

Qu'en retenir ?

• Pour ce qui concerne le domaine d'action « Cohésion, résilience, valeurs », soit principalement la **politique de cohésion** qui représente le premier poste européen de dépenses, si l'impact global ne paraît pas exceptionnel, de façon contre-intuitive, la redistribution interne se montre violente. En effet, selon les 3 scénarios, les montants alloués pour 7 ans, de 2028 à 2034, seraient proches des niveaux actuels sauf avec le scénario « big bang ». Cela tient en partie à un système de vases communicants, les montants importants déjà prévus pour financer la période de préadhésion rentretraient dans la politique de cohésion en cas d'adhésion. Mais surtout cela tient aux règles propres à la politique de cohésion qui est enserrée entre des plafonds et des planchers en fonction de l'évolution du Produit Intérieur Brut (PIB) pour chaque pays et le calcul de la nouvelle moyenne européenne qui en découlerait. D'une part les pays les plus « pauvres » sont plafonnés dans le soutien obtenu via cette politique (pas plus de 2,3 % de leur propre PIB) et, d'autre part, les actuels bénéficiaires de la Cohésion, devenant plus « riches » par rapport aux nouveaux du fait de la baisse de la moyenne européenne du PIB, connaissent une forte redistribution interne à leur détriment. Les plus soutenus actuellement verraient leur part fortement diminuer, notamment la Pologne, l'Espagne, l'Italie, mais aussi l'Allemagne, la France et les anciens « PECO ». Selon le type d'élargissement, du graduel au « big bang », les pays membres actuels pourraient voir leur allocation baisser de plus de 20 % par redistribution interne... Une équation difficile à résoudre !

• Pour ce qui concerne le domaine d'action « **Agriculture et environnement** », selon les 3 scénarios de l'étude, les montants respectifs pour 2028/2034 seraient de 454, 458 et 476 milliards d'euros en cas d'aides versées à 100 %, soit de 50 à 75 milliards de plus qu'actuellement. Si le scénario 2 « small bang » à partir de 2030 ferait peu évoluer les dépenses, inversement l'hypothèse de « big bang » avec l'adhésion de l'Ukraine dès 2030 aurait un fort impact au vu du poids agricole de ce pays. Dans cette étude, *selon un schéma pro-forma aux conditions d'organisation de la PAC actuelle*, les allocations en prix courants de la PAC seraient annuellement de 13,6 milliards d'euros pour les 9 nouveaux pays membres, qui bénéficieraient des aides aux surfaces, dont 10,3 milliards d'euros pour la seule Ukraine, la Serbie en deuxième position émergeant à 0,9 milliard d'euros par an. De facto, l'Ukraine deviendrait le premier bénéficiaire de la PAC devant la France.

Par hypothèse l'étude réajusterait nettement les versements de type premier pilier au sein de l'ensemble « Agriculture/

Environnement » à 317 milliards d'euros pour 2028 (contre 276 actuellement) puis les figerait sur les 7 ans. De ce fait, comme pour la politique de cohésion, tout en « maîtrisant » les dépenses agricoles, cela entraînerait une redistribution massive entre les États membres, environ -15 % pour les membres actuels, et jusqu'à -18 % pour la France et l'Espagne. Un scénario lui aussi difficile... devenu obsolète avec les premières propositions de CFP et PAC de juillet 2025.

Les hypothèses et scénarios prévus dans cette étude présentent néanmoins plusieurs intérêts :

- s'il est peu probable que les 9 pays rentrent dès 2030 dans l'Union européenne, l'hypothèse du « big bang » souligne la rudesse d'un élargissement avec l'Ukraine, même après 2034, rendant l'équation du futur Cadre Financier Pluriannuel 2035/2042 très complexe sans réforme antérieure de grande envergure. C'est peut-être ce que nous allons vivre ;
- si quelques pays des Balkans adhèrent à l'Union avant 2034, selon l'hypothèse dite de « regatta », c'est-à-dire d'accès au mérite de chacun d'entre eux pris individuellement, les questions budgétaires semblent pouvoir être résolues, y compris en réutilisant les méthodes décidées pour les PECO en 2004, c'est-à-dire un octroi progressif des fonds de la PAC dans un calendrier long (période de « phase-in ») ;
- **le cas de l'Ukraine**, au-delà des nombreuses questions géopolitiques posées, du respect des critères de Copenhague, des mesures économiques spéciales liées au redressement et à la reconstruction du pays, représente « l'éléphant dans la pièce » en matière budgétaire.

Selon un groupement ad hoc composé de l'Ukraine, de la Commission européenne, d'un groupe de la Banque Mondiale et des Nations Unies¹⁷, le coût total de la reconstruction et de la relance de l'Ukraine s'établissait à 486 milliards de dollars au 31 décembre 2023. Cela concerne notamment les secteurs du logement, de l'énergie, des transports, du commerce, de l'industrie et bien sûr de l'agriculture.

À tous les points de vue, l'Ukraine constitue un cas totalement spécifique.

17 Évaluation conjointe rapide des dommages et des besoins / Rapid Damage and Needs Assessment RDNA3, <https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail>.

Enseignements et marges de manœuvre pour la suite

En conclusion, sur le plan budgétaire, cette étude du Comité budgétaire du Parlement européen doit-elle faire broyer du noir au secteur de l'économie agricole et alimentaire, notamment en testant une hypothèse d'un budget PAC réduit et verrouillé entre 2028 et 2034 ?

Pas complètement.

1. Cette étude montre que le calendrier fera probablement son œuvre. Les adhésions se feront selon les mérites des candidats et d'ailleurs il n'est pas certain que tous les pays atteignent le but. Des leviers connus pourraient se mettre en œuvre avec des aides aux surfaces à niveau progressif et un calendrier à discuter.

La question agricole la plus importante est la suivante : l'Ukraine rentre-t-elle dans le scénario des aides PAC avec son modèle agricole, ou le soutien à l'agriculture doit-il être structurel et social ? Les conditions d'une telle négociation doivent être posées.

2. Le premier jet du nouveau Cadre Financier doit laisser apparaître des marges de manœuvre. Certes l'Europe de la défense pourrait émerger. Et les choix budgétaires seront ardu¹⁸. Cependant les dépenses agricoles ont leur légitimité **au titre de la souveraineté alimentaire et des équilibres territoriaux**. Aux États intéressés, au premier chef la France, de savoir exprimer cette dernière dimension.

Fondamentalement, au-delà des débats budgétaires, dans un système où avec cette réforme de la PAC les enveloppes nationales deviendraient un mode de gestion par délégation, la grande question d'avenir à se poser est de savoir si les différents États membres dont la France choisiraient une vision projetée sur l'avenir ou chercheraient à reconduire le passé.

L'élargissement contraint à concevoir son propre avenir agricole.

¹⁸ *L'agriculture dans le prochain budget européen : sortir du statu quo*, par Elsa Régnier, Valérie Noël et Pierre-Marie Aubert. Décryptage N°02 mars 2025, Iddri. www.iddri.org.

Chapitre 5

Balkans de l'Ouest, Ukraine/Moldavie candidats à l'Europe

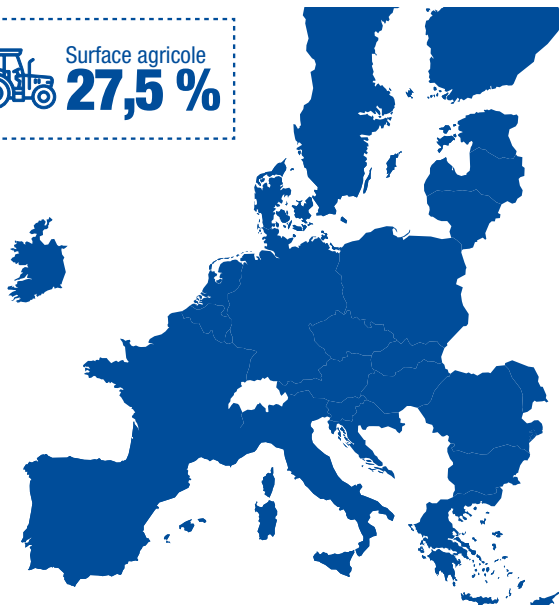
Panorama chiffré : populations, surfaces, centre de gravité

En matière économique, en 2022, alors que le PIB/habitant était évalué à 35 620 € dans l'Union européenne des 27, aucun des 8 candidats n'atteignait la barre des 10 000 €. Tandis que l'agriculture représentait seulement 1,8 % de la valeur ajoutée dans l'Union européenne des 27, les données disponibles pour les 8 pays la situaient dans une fourchette entre 5,7 % pour la Bosnie-Herzégovine et 21,3 % pour l'Albanie. De ce point de vue, l'élargissement correspond à l'ancrage d'économies encore largement fondées sur le secteur primaire, comme l'illustrent les parts de la population

active dédiée au secteur agricole qui, à l'exception du Kosovo, se situent toutes au-dessus de la moyenne de l'Union européenne des 27 (3,7 %) et culminant à 33,9 % en Albanie.

Au total, le **PIB des 8 pays postulants représente environ 2 % du PIB de l'Union**, dont la moitié au titre de l'Ukraine. Ce chiffre paraît faible mais le niveau de PIB n'est pas corrélé à la multiplicité et à l'importance des défis de cet élargissement. Ainsi, **la SAU de ces pays est de l'ordre de 27 à 28 %** de celle de l'Union européenne (en tenant compte des amputations territoriales actuelles de l'Ukraine), confirmant un impact agricole majeur.

POIDS DES HUIT PAYS POSTULANTS À L'ADHÉSION EUROPÉENNE



Sur le plan culturel, l'élargissement impliquera l'augmentation du nombre de langues officielles, en ajoutant l'albanais, le chtokvien proche du croate, le monténégrin, le macédonien, le serbe et l'ukrainien. En termes religieux, la religion orthodoxe prédomine dans la plupart des pays candidats, à l'exception de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo où les musulmans sont majoritaires.

Aussi, cette diversité des situations nécessite d'analyser les données essentielles pour chacun des candidats.

CARTE DES BALKANS OCCIDENTAUX



L'Albanie

- Peuplée de **2,8 millions d'habitants**, en majorité de religion musulmane (56,7 %), l'Albanie a une superficie totale de **28 750 km²**, dont une SAU de 1,18 million d'hectares, soit 40,5 % de la surface totale. Les terres arables représentent la moitié de la SAU, les prairies permanentes 43 % et les cultures permanentes 7 %.
- L'agriculture albanaise est caractérisée par la petite taille des exploitations agricoles (moyenne de 1,2 ha), des déficiences en matière d'infrastructures et d'organisation des producteurs et par un important exode rural.
- L'agriculture détient une part de 21,3 % dans le **PIB évalué à 17,9 milliards d'euros en 2022**.



La Bosnie-Herzégovine

- Avec une population de **3,4 millions d'habitants** dont plus de la moitié (52,5 %) sont musulmans, à côté de Serbes majoritairement orthodoxes, la Bosnie-Herzégovine a une surface totale de **51 209 km²** marquée par la prédominance d'un relief montagneux.
- Aussi, la SAU représente 2,2 millions d'hectares, dont 1,6 million de terres arables et 0,6 million de pâturages. Tandis que seulement 20 % de la SAU permettent une agriculture intensive, les productions animales sont favorisées par les disponibilités en prairies permanentes et différents pâturages.
- Selon les estimations, plus de 50 % des exploitations agricoles ont une taille inférieure à 3 ha.
- L'agriculture représente une part de 5,7 % dans le **PIB, évalué à 23,3 milliards d'euros en 2022**.



Le Kosovo

- Avec une population de **1,8 million d'habitants**, essentiellement de religion musulmane (95 %), le plus petit pays qui a déposé sa candidature a une surface totale de **10 908 km²**.
- La moitié de la SAU, 420 000 hectares, est consacrée aux terres arables. Les exploitations agricoles de plus de 10 ha représentent moins de 1 % du total. Quant à l'élevage, il s'agit pour l'essentiel d'une agriculture de subsistance avec un cheptel de 1 à 3 vaches par exploitation.
- La taille moyenne des exploitations est estimée à 3,2 ha, avec un parcellaire très morcelé.
- L'agriculture représente une part de 9,2 % dans le **PIB évalué à 8,9 milliards d'euros en 2022**.



La Macédoine du Nord

- Peuplée de **1,84 million d'habitants**, de religion orthodoxe pour les deux tiers et musulmans pour l'autre tiers, la Macédoine du Nord couvre une surface totale de **25 713 km²**, dont la SAU compte pour la moitié, soit 1,26 million d'hectares.
- Environ 40 % de la SAU est consacrée aux productions végétales qui comptent pour 70 % de la valeur de la production. Les exploitations agricoles familiales de petite taille prédominent à côté d'un secteur étatique de plus grande taille. Bénéficiant de conditions climatiques continentales et subméditerranéennes, le territoire largement vallonné et montagneux se prête à des productions diverses.
- L'agriculture représente une part de 8,6 % dans le **PIB évalué à 13 milliards d'euros en 2022**.



Le Monténégro

- Le moins peuplé des pays candidats avec une population de **618 000 habitants**, en majorité de religion orthodoxe (72 %), le Monténégro occupe une surface de **13 812 km²**, dont la SAU représente 38 %, soit 517 000 hectares. Il bénéficie d'un climat méditerranéen favorable aux cultures des oliviers et des agrumes en région côtière, aux productions légumières et au tabac dans le centre du pays, et à l'élevage intensif des ovins dans le Nord.
- La taille moyenne des exploitations est modeste (4,6 ha) et plus des deux tiers comptent moins de 2 ha.
- L'agriculture représente une part de 7,5 % dans le **PIB évalué à 5,9 milliards d'euros en 2022**.



La Serbie

- Avec une population de **6,7 millions d'habitants**, dont 90 % sont de religion orthodoxe, la Serbie est le plus grand pays des Balkans avec une surface totale de **88 407 km²**, dont une SAU de 3,44 millions d'hectares, comprenant une majorité de terres arables (73 %).
- Les structures agricoles sont caractérisées par la taille réduite des exploitations, sachant que près de la moitié d'entre elles font moins de 2 hectares et n'occupent que moins de 8 % des surfaces. Les caractéristiques pédoclimatiques sont favorables aux productions végétales en zone de plaines dans le nord de la Serbie, tandis que les zones vallonnées et montagneuses du reste du pays accueillent les activités d'élevage ovin et bovin et les productions fruitières et viticoles.
- L'agriculture représente 7,7 % du **PIB évalué à 60,4 milliards d'euros en 2022**.

Plus à l'Est, la Moldavie et l'Ukraine



La Moldavie

- Peuplée de **2,6 millions d'habitants** dont la majorité est de religion orthodoxe (90 %) et dont la langue officielle est le roumain, la Moldavie a une superficie totale de 33 851 km² mais n'en contrôle que 88 % (**29 680 km²**) du fait de la sécession de la Transnistrie pro-russe.
- La SAU est estimée à 2,5 millions d'hectares. La taille moyenne des exploitations est réduite (1,4 hectare) avec un important morcellement parcellaire. Dans la continuité géographique et pédoclimatique de la Roumanie et de l'Ukraine, l'agriculture moldave est diversifiée (grandes cultures, vigne, fruits et légumes, tabac et élevage laitier).
- L'agriculture représente une part de 9,6 % du **PIB estimé à 13,8 milliards d'euros en 2022**.



L'Ukraine

- Depuis l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, puis l'invasion de l'Ukraine par les forces armées de la Russie, les données statistiques dépendent du périmètre géographique considéré. Ainsi la population de l'Ukraine, Crimée comprise, était évaluée à 41,2 millions d'habitants en 2021, soit 38,7 sans la Crimée, et **29,8 millions d'habitants** sans les territoires annexés par la Russie depuis 2022 et les populations qui ont quitté le pays.
- De même, la superficie de l'Ukraine doit être rapportée aux périmètres géopolitiques successifs, soit 603 549 km² avec la Crimée, 576 604 km² sans la Crimée, et **467 762 km²**

après l'annexion des oblasts de Donetsk, Louhansk, Kherson et Zaporijja.

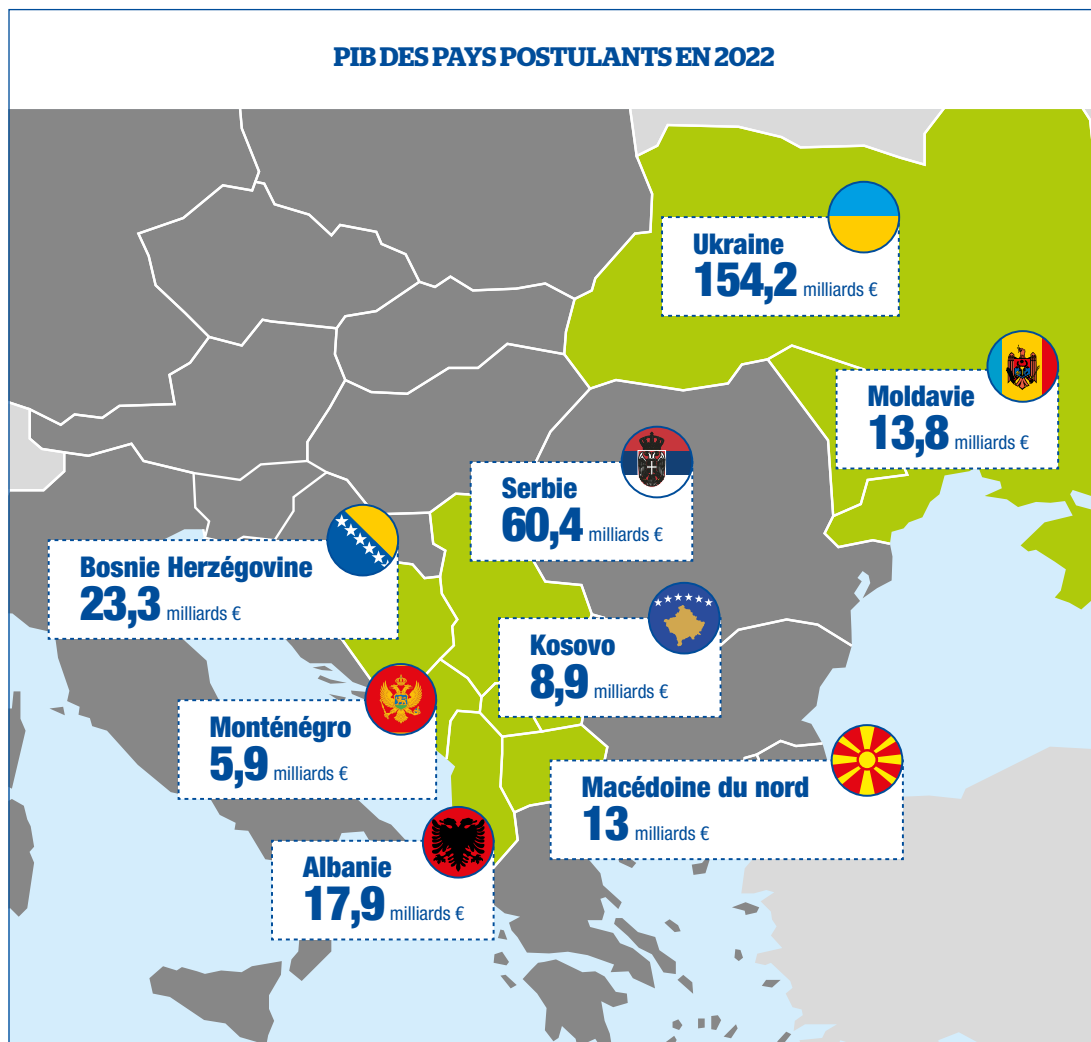
- Il est ainsi délicat de considérer la description du secteur agricole ukrainien sans opter pour l'une des définitions géographiques des territoires.

- Dans le cadre des négociations d'adhésion, la Commission européenne retient les données de 2021, c'est-à-dire relatives aux territoires pour lesquels le gouvernement de Kiev revendique sa souveraineté. Faute de mise à jour des régions réellement contrôlées par l'administration ukrainienne, c'est donc sur la base la plus renseignée de 2021 que l'on peut décrire le secteur agricole, avec néanmoins des évaluations lorsque c'est possible pour la période postérieure à 2022. Alors que l'Ukraine comptait

une SAU totale de 41,3 millions d'hectares pour une superficie totale de 603 549 km² Crimée comprise, il convient de considérer que sans tous les territoires annexés par la Russie, la SAU totale ne représente plus que 31,7 millions d'hectares en relation avec une surface totale de 467 762 km². Selon ces deux périmètres, les terres arables sont passées de 32,9 millions d'hectares à 25,9 millions d'hectares, sachant qu'une part non négligeable des terres agricoles est difficilement cultivable du fait des dommages collatéraux du conflit avec la Russie (pollutions diverses et terres agricoles minées).

- De source européenne, l'agriculture représente 9,7 % du PIB évalué à **154,2 milliards d'euros en 2022**.

PIB DES PAYS POSTULANTS EN 2022



Chapitre 6

Les agro-holdings ukrainiennes

Bien entendu, l'Ukraine mérite une description plus étoffée de sa situation agricole, que la courte synthèse relative aux autres prétendants à l'adhésion européenne. Disposant des ressources pédoclimatiques parmi les plus favorables au monde, avec notamment de vastes étendues de sols profonds riches en matière organique, l'agriculture ukrainienne du fait du conflit avec la Russie s'est vue amputée de 23,2 % de sa SAU, sachant que les oblasts annexés par la Russie comptent parmi les territoires les plus fertiles.

Selon l'analyse détaillée réalisée par l'IDDRI²⁰ les micro-fermes dédiées à une agriculture de subsistance contribuent fortement à la sécurité alimentaire dans les zones rurales et périurbaines, tandis que les entreprises de grande taille sont spécialisées dans les productions de grandes cultures, céréales, oléoprotéagineux et betteraves à sucre, et en contrôlent les filières jusqu'à l'exportation.

Pour être plus précis, **hormis les 4 à 5 millions de micro-fermes** de moins d'un hectare qui couvrent 20 % des terres arables, les structures d'exploitations révèlent une forte concentration des **entreprises sur les 80 % autres opérés. À partir de ces 80 %, selon l'IDDRI, les structures de plus de 1 000 hectares s'étendent sur les trois quarts de ces surfaces** alors qu'elles représentent 14 % du nombre des exploitations. À l'opposé, 54,2 % des exploitations **dont les surfaces utilisées sont inférieures à 100 hectares ne représentent que 3,8 % des surfaces agricoles.** Cette catégorie s'apparente au modèle d'exploitations familiales de leurs homologues européens. Entre ces deux extrêmes, les entreprises entre 100 et 1 000 hectares, de nature mixte, représentent 32 % du total, pour une surface exploitée de 22 %. Les grandes structures, issues pour une part de la privatisation des entités collectives qui prévalaient sous le régime soviétique, sont dominées par des agro-holdings, **25 % des surfaces sont contrôlées par des entreprises de plus de 5 000 hectares** et les 10 plus importantes couvrent 8 % des terres arables.

Le choc de la concentration foncière et de l'intégration des filières

Une des questions fondamentales posées par l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne provient de l'émergence d'agro-holdings favorisées par des réformes agraires successives depuis la chute du régime soviétique. Comme le remarque Marie-Claude Maurel²¹, « *le passage à l'économie de marché et le rétablissement de la propriété privée ont remis en cause les fondements de l'ancien modèle de gestion administrée du monde rural et entraîné son démantèlement* ».

À partir de la proclamation de l'indépendance de l'Ukraine en 1991, le démantèlement des anciens kolkhozes a conduit à la redistribution des droits de propriété, partielle en 1992, puis à grande échelle en 1995, alors qu'au départ les modes d'exploitation étaient restés calqués sur les anciennes structures collectives transformées en coopératives ou sociétés par action.

Ainsi, la genèse des structures agricoles actuelles s'explique par les différentes étapes des réformes agraires. Des exploitations familiales ont pu se constituer dès 1992 lors du transfert partiel de terres de kolkhozes aux conseils municipaux chargés de les louer lors de nouvelles installations d'agriculteurs. La redistribution de certificats fonciers en 1995 a contribué à son tour, selon la taille des droits de propriété, à produire un grand nombre de micro-fermes de moins de 1 hectare, à fournir des opportunités d'agrandissement des exploitations familiales, mais surtout à favoriser la constitution de structures financières d'exploitation de très grande taille. En effet, un très grand nombre de titulaires de certificats de propriété n'ayant pas

20 *Le secteur agricole ukrainien : présentation et enjeux à l'aune d'un éventuel élargissement de l'Union européenne*, par Elsa Régnier et Aurélie Catallo. Étude N°03 juin 2024, Iddri. www.iddri.org.

21 *Terre et propriété à l'est de l'Europe depuis 1990. Faisceau de droits, relation de pouvoirs*, par Marie-Claude Maurel. Presses Universitaires de Franche-Comté, février 2021.

les moyens ou les capacités de développer une activité agricole ont alors été contraints de louer leurs terres à des entreprises familiales ou à des sociétés financières d'exploitation. L'hyper-concentration des entreprises à forme sociétaire a été accélérée dans la décennie 2000²² par l'encadrement du prix de location de la terre fixé à un niveau peu élevé et le faible coût du travail en raison des bas salaires.

La constitution des **agro-holdings** en Ukraine, voire en Moldavie, comme en Russie correspond au même schéma d'organisation. **Il s'agit de sociétés financières**, aussi dénommées « banques foncières » **qui chapeautent des sociétés filiales signataires des contrats de location avec les petits détenteurs de droits de propriété**. Ce montage a permis de **mettre en valeur d'immenses domaines agricoles dans une échelle totalement inconnue en Europe**. Le processus s'est accéléré avec l'augmentation de la demande mondiale de commodités

après la crise de 2007/2008 en attirant des investisseurs étrangers ou des oligarques. **L'autre particularité de ces groupes spécialisés dans les grandes cultures (céréales, oléoprotéagineux , betteraves à sucre) ou l'élevage (volailles, lait) réside dans le contrôle et l'intégration verticale de toute la chaîne de la production, de la transformation s'il y a lieu, de la logistique, jusqu'à l'exportation, pour des volumes considérables.**

Entre immensité des surfaces opérées et gigantisme de l'intégration industrielle et commerciale, les agro-holdings créent les conditions d'une rupture concurrentielle majeure. La description détaillée des 10 premières entreprises contrôlant des terres en Ukraine²³ révèle que la majorité d'entre elles sont enregistrées hors de l'Ukraine pour des raisons de sécurisation financière, de choix fiscaux et/ou selon la nationalité des investisseurs.

Tableau - Les 10 premières entreprises contrôlant les terres agricoles en Ukraine

Nom des entreprises		Surfaces gérées (milliers d'ha)	Siège social
1	Kernel Holding S.A.	582,062 ha	Luxembourg
2	UkrLandFarming	403,370 ha	Chypre
3	MHP S.E	360,238 ha	Chypre
4	TNA Corporate Solutions LLC	295,624 ha	USA
5	NCH Capital	290,749 ha	USA
6	Astarta Holding N.V.	264,270 ha	Pays-Bas
7	Industrial Milk Company (IMC) SA	218,138 ha	Luxembourg
8	PIF Saudi	228,654 ha	Arabie Saoudite
9	Agroton Public Limited	120,000 ha	Chypre
10	Nibulon	82,500 ha	Ukraine

Source : Oakland Institute

22 <https://www.politika.io/fr/article/ukraine-lempire-agroholdings-conflits-socioethniques-rivalites-economiques> article de Marie-Claude Maurel dans Politika le 29 août 2022.

23 *Guerre et spoliation. La prise de contrôle des terres agricoles ukrainiennes*, par Frédéric Mousseau et Eve Devillers. The Oakland Institute 2023 www.oaklandinstitute.org.

Ces groupes sont contrôlés par des oligarques, détenteurs de la majorité des parts de la holding, mais souvent avec un actionnariat émanant d'importants fonds d'investissement internationaux parmi lesquels Vanguard Group, Kopernik Global Investors, BNP Asset Management Holding, NN Investment Partners Holdings (Goldman Sachs), Norges Bank Investment Management (fonds souverain norvégien), ou ils sont directement contrôlés par des fonds internationaux, notamment américains, avec pour partie leur siège à l'étranger. Les agro-holdings bénéficient-ils à l'Ukraine, ou d'abord à des capitaux extérieurs ?

Enfin, à côté des actionnaires, les agro-holdings, qui fonctionnent avec de hauts niveaux d'endettement, doivent compter avec leurs créanciers. La Banque Mondiale, par l'intermédiaire de la Société Financière Internationale (SFI), et les institutions européennes, Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) et Banque Européenne d'Investissement (BEI), auraient prêté 1,7 milliard de dollars aux 6 plus grandes holdings au cours des 15 dernières années (cf. *infra* Guerre et spoliation). L'Europe finance les agro-holdings.

PAC : équité face au modèle des holdings

Au regard de l'ensemble des caractéristiques de ces entreprises, et dans la perspective de l'intégration de l'Ukraine à l'Union européenne, il apparaît que les modalités d'**attribution des aides aux surfaces de la PAC ne sauraient s'appliquer aux multiples bailleurs des filiales des holdings**, leur qualité de producteurs faisant défaut, pas plus qu'aux holdings et à leurs filiales elles-mêmes du fait de **leur masse consolidée** (en vertical et en horizontal) qui en font des OVNI dans la définition des producteurs. Il faudrait ajouter que, quelles que soient les modalités d'un éventuel plafonnement décidé pour la future PAC, l'incapacité réelle d'application locale de ce système ou la probabilité de détournement qui pourrait être opérée en fractionnant ces sociétés, ne résoudrait en rien le problème. Enfin, la capacité de création de valeur de ces entreprises sur les marchés, cf. *infra*, ne devrait pas les rendre éligibles à des aides essentiellement au revenu. **Ce modèle d'entreprise pose un problème de principe dans le champ concurrentiel.**

Chapitre 7

Les marchés agricoles et alimentaires : des cartes rebattues

Plusieurs leviers aux effets reconnus sont utilisés afin de favoriser la convergence des économies des actuels pays candidats avec l'Union européenne. Il s'agit principalement des investissements privés et publics, de différentes injections financières et budgétaires, de la circulation des travailleurs, et au premier chef de favoriser les échanges commerciaux.

Les pays des Balkans de l'Ouest ont tous signé avec l'Union européenne des Accords de Stabilisation et d'Association (ASA) qui établissent une zone de libre-échange concernant la majorité des produits, avec quelques exceptions agricoles (droits réduits et/ou contingents).

L'Ukraine a signé un Accord d'Association puis, en complément, un Accord « de zone libre-échange approfondi et complet » (DCFTA) en 2014, entrés en vigueur en 2016/2017, avec également des restrictions concernant les produits agricoles. L'agression russe ayant changé la donne à partir de 2022, plusieurs années se sont déroulées sous un régime ad hoc libéralisant les échanges. La révision de l'accord commercial, validée selon les procédures décisionnelles classiques, encadrera de nouveau les échanges commerciaux à partir de fin octobre 2025.

Production/commerce agricoles et alimentaires avec les Balkans de l'Ouest

Selon les chiffres de la Commission européenne²⁴, l'Union européenne représente le premier partenaire commercial de la région, soit 62 % du commerce total de ces 6 pays, et inversement les Balkans Occidentaux pèsent 1,7 % du commerce global de l'Union. Ces échanges totaux qui s'élevaient à 83 milliards d'euros en 2024, comprennent une grande variété de produits : machines, chimie, minerais, métaux, produits agricoles..., la balance commerciale étant positive pour l'Europe.

Sur le plan agricole et agroalimentaire, l'Union européenne est un exportateur net avec un solde positif vers l'ensemble des 6 pays, la Serbie constituant une exception puisqu'individuellement elle dégage un excédent.

Comme vu supra, la Serbie est un « géant » parmi les 6 pays des Balkans, elle produit le volume non négligeable de 10 millions de tonnes de céréales par an (7 en maïs et 3 en blé), 1,6 million de tonnes d'oléoprotéagineux et 2,3 millions de tonnes de betteraves à sucre. La Serbie exporte avant tout des céréales et des fruits et légumes vers les pays proches. Avec la France, elle est excédentaire sur des volumes réduits (cf. *Service économique de Belgrade. Ambassade de France en Serbie*).

Malgré le cas de la Serbie, dont le socle agricole demeure très atomisé, les pays des Balkans ne représentent pas une forte concurrence en matière agricole et alimentaire, et constituent tout autant des clients et une zone d'investissement pour nos entreprises.

En matière d'échanges agricoles, la problématique essentielle n'est pas balkanique, elle est ukrainienne.

24 <https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationship-country-and-region/countries-and-regions/western-balkans>.

Production/commerce agricoles et alimentaires avec l'Ukraine

De longue date, l'Ukraine se révèle comme un grand pays agricole. Elle le demeure, de façon exceptionnelle malgré les destructions russes souvent ciblées sur ce secteur. Ce sera toujours le cas demain. Le potentiel naturel que le monde entier lui envie, le capital humain, la résilience du système agricole et alimentaire constituent des points forts qui permettent de s'autoriser à réfléchir au « monde d'après » pour un pays meurtri. Seule ombre au tableau prospectif, le réchauffement climatique qui amènera aléas et variabilité des productions.

L'Ukraine disposant d'un statut de pays agricole majeur, la question se pose après arrimage à la zone économique européenne, de sa complémentarité et/ou de sa force concurrentielle vis-à-vis des acteurs en place. Auparavant, même après l'éclatement de l'URSS, l'Ukraine était principalement tournée vers la Russie. Puis, au rythme des pressions et ensuite des prédatons russes (Crimée, Donbass...), le débouché russe qui s'était effondré dès 2016 et finalement disparu après 2022. La continuité de l'exportation ukrainienne par la mer Noire est devenue un enjeu vital. L'accord de la communauté internationale, et au premier chef le rôle de la Turquie, a permis par « l'initiative céréalière » en 2022 et 2023, et le développement de corridors maritimes protégés la campagne suivante, de desserrer la contrainte. Au même moment, des alternatives logistiques construites via l'Union européenne ont joué un rôle complémentaire essentiel.

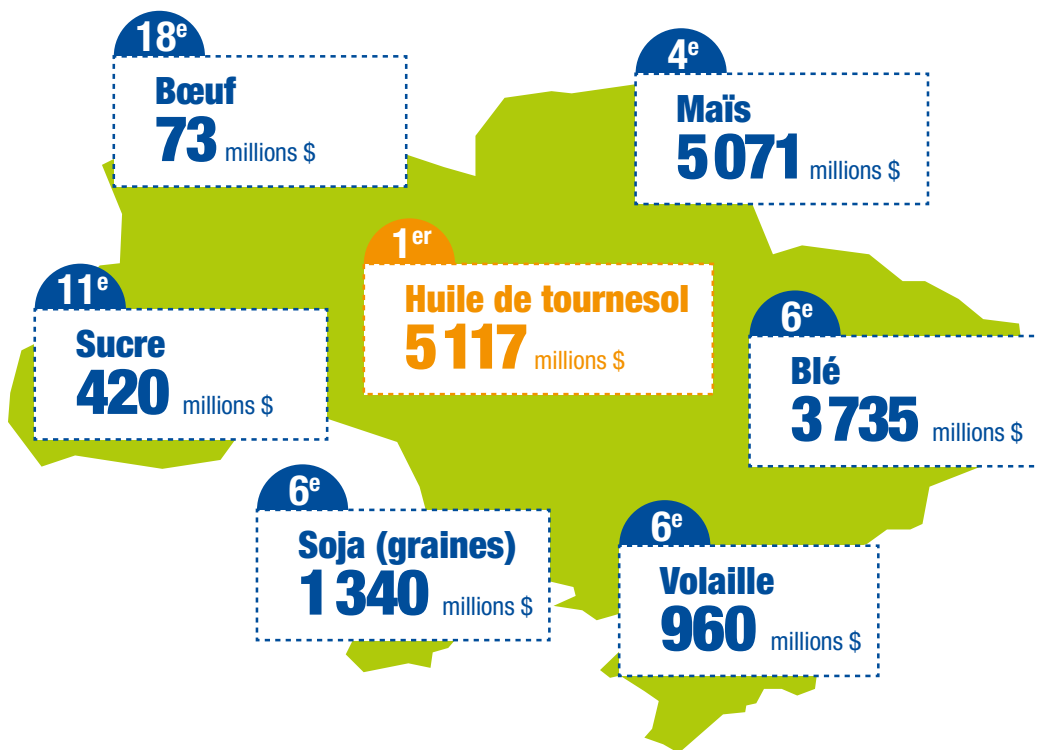
L'ouverture globale des frontières européennes pour les produits ukrainiens à la suite de l'agression russe du 24 février 2022 a considérablement imbriqué les deux zones économiques, l'Union européenne devenant un débouché majeur. Ainsi, en 2023, 64 % des exportations ukrainiennes étaient destinées à l'Union européenne et 51 % des importations de l'Ukraine provenaient d'Europe (Source : DG Trade, Commission européenne).

Sachant que l'Ukraine a perdu à ce jour environ 20 % de ses terres arables (cf. supra) depuis 2022, le point suivant peut néanmoins être réalisé sur la base des documents fournis par la Commission européenne et de ceux émanant de source ukrainienne²⁵ (cf. *Annexes 2 et 3*).

25 Outlook for ukrainian agricultural market, 2025, UCAB-Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine. Contact: Ukrainian Agribusiness Club info@ucab.ua.

KSE Center for Food and land Use Research: *Ukrainian food supply chains and Outlook*. Kyiv School of Economics <https://kse.ua/center-for-food>.

PLACE DES EXPORTATIONS UKRAINIENNES DANS LE MONDE EN 2024



Source : UCAB

Grandes cultures : céréales et sucre, puissance confirmée

Blé tendre	La production ukrainienne a atteint jusqu'à 32 millions de tonnes (Mt) avant la guerre, 22/23 Mt désormais avec un rendement approchant 4,6 t/ha (à comparer avec + 7 t/ha en France) sur une surface utilisée de 4,9 millions d'hectares (= France). L'Ukraine en exporte 17 à 18 millions de tonnes, représentant un acteur majeur sur les marchés mondiaux où la France essaye par ailleurs de tirer son épingle du jeu à un niveau d'environ 10 Mt/an (L'Union européenne exporte vers les pays tiers environ 30 Mt/an). À partir de 2022 et jusqu'en 2024, l'Union européenne (Espagne, Italie...) a concentré 50 % de ce flux d'exportation ukrainien qui est alors devenu un redoutable concurrent du blé européen, y compris sur son propre marché intérieur. Les coûts de production peuvent s'estimer aux 2/3 de ceux de la France. À l'avenir la production ukrainienne pourrait croître (rendements), mais elle serait concurrencée par des cultures plus rémunératrices (maïs, oléagineux). La concurrence avec l'origine France s'annonce difficile à terme, en volumes et en prix.
Maïs	La production a atteint 42 Mt avant la guerre, et désormais varie entre 26 et 32 Mt avec des rendements évoluant entre 6 et 8 t/ha (mieux que la Roumanie) se rapprochant de ceux de la France (entre 8 et 10 t/ha) sur une surface de 4 millions d'hectares. L'Ukraine a exporté 29 millions de tonnes de maïs de 2022 à 2024, à 50 % vers l'Union européenne (Espagne, Pays-Bas, Italie...) qui en est un des principaux importateurs mondiaux, jusqu'à 20 Mt/an. Dans l'hypothèse d'une pleine adhésion, l'Ukraine ferait augmenter de 50 % la production actuelle de l'Union européenne, qui deviendrait exportatrice sur un marché international dominé par des acteurs de poids, tout en posant les mêmes problématiques qu'en blé de concurrence sur le marché intérieur du fait de ses coûts de production. À terme, le maïs est prévu en développement en Ukraine. Par ailleurs, il faut noter que l'Ukraine, autrefois importatrice de semences et lieu de production de semences, a complètement retourné la situation. Ses exportations de semences de maïs vers l'Union européenne ont explosé, passant d'une valeur de 14 millions d'euros en 2021 à 92 millions d'euros en 2023, notamment vers la France qui en devient le premier débouché alors que sa propre activité semencière dont la multiplication des semences a toujours constitué un élément important de création de valeur territoriale.
Betteraves à sucre	Plus que sur des éléments agronomiques, c'est en termes de filière qu'il est intéressant d'analyser la situation ukrainienne et ses capacités d'adaptation. La production de sucre avait atteint 2,5 Mt au début de la décennie 2010 avant de décliner à 1,1 Mt avant la guerre et de rebondir à 1,8 Mt après 2022. En effet, la production et la transformation industrielle sont entre les mains d'agro-holdings qui ont la capacité de freiner, voire d'arrêter des sites avant de les relancer selon les opportunités de marchés. L'appel d'air avec l'ouverture des frontières européennes en 2022, les difficultés logistiques concernant les grains et la montée des prix sur les marchés du sucre ont alors fortement poussé à une relance de la production. Les surfaces ont atteint 250 000 Ha, contre 200 000 auparavant, les rendements restant moyens (60 % de la France) mais avec des coûts de production inférieurs de presque moitié, et des coûts de process industriels inférieurs de 20 %. En 3 ans l'exportation de sucre ukrainien est passée de 100 000 tonnes à plus de 700 000 tonnes, dont à 80 % vers l'Europe posant des problèmes d'équilibre et de valorisation aux filières européennes, prémices de ce qui pourrait advenir en cas d'adhésion. Le cas du sucre montre la spécificité de l'organisation agro-industrielle intégrée de l'Ukraine et sa capacité à monter en puissance très rapidement. Une situation qui pourrait se retrouver dans d'autres filières.

Oléagineux : tournesol dominant, colza et soja en essor

Pour rappel le secteur européen des oléagineux et des plantes à protéines est importateur par construction historique, ne bénéficiant pas de protection aux frontières.

Tournesol	Deuxième producteur de tournesol au monde derrière la Russie, l'Ukraine est le premier exportateur d'huile et de tourteaux provenant de graines de tournesol, représentant ainsi un leader mondial de cette filière. Depuis la guerre de 2022, la surface de production s'est réduite à environ 5,1 millions d'hectares avec un rendement qui oscille à 2,2 t/ha selon les conditions climatiques, soit une production aux alentours de 12 millions de tonnes. La quasi-totalité des graines est triturée sur place. L'Ukraine produit 5 à 6 Mt d'huile, exportée à plus de 90 %, très majoritairement vers l'Europe. À elle seule, l'Ukraine produit plus de tournesol que l'Union européenne, son adhésion ferait de l'Europe un géant sectoriel. La question posée à l'Union européenne, et notamment à la France, ressemble pour partie à celle valant pour le maïs : l'imbrication des deux zones économiques, sur le marché intracommunautaire actuellement importateur, ou à l'exportation pays tiers, semble gérable en volume, mais à quel prix pour les producteurs des actuels 27 ? De même à l'identique du maïs, le secteur français de production de semences de tournesol souffrira d'un retournement du fait de la nouvelle compétition en provenance d'Ukraine qui bénéficie d'une certification européenne équivalente depuis juillet 2025. La production ukrainienne de tournesol est dominante et pourrait progresser à l'avenir au vu de sa rentabilité. L'apport de la Roumanie et de la Bulgarie constituerait un « hub » européen de la mer Noire, certes compétitif, mais qui nécessiterait une réflexion sur le maintien de la valorisation dans nos zones intermédiaires actuelles par la création ou le développement de débouchés qui y seraient connectés.
Colza	Un bel avenir semble promis à la production de colza en Ukraine. La rentabilité de la production des graines oléagineuses y contribue et la proximité du marché communautaire la favorise. Néanmoins la situation du colza sur le marché n'est pas comparable à celle dominante du tournesol. La sole dédiée au colza en Ukraine est d'environ 1,3 million d'hectares, avec des rendements légèrement inférieurs à 3 t/ha (proches de la France), la production y évolue entre 4,5 et 3,5 Mt selon les conditions climatiques soit 20 à 25 % de la production européenne. À ce stade, le colza reste peu trituré en Ukraine, son huile y est peu consommée, il s'agit essentiellement d'une production destinée à l'exportation, en graines, surtout vers les industriels européens. Une évolution sera néanmoins à surveiller, d'évidence l'Ukraine pourrait triturer plus largement ses propres graines. L'imbrication des marchés ukrainien et européen²⁶ ne devrait pas poser de problèmes insolubles en termes de volumes, mais pour ce qui concerne les prix la pression sera bien là et nécessiterait de développer différents marchés non alimentaires tels ceux de nouvelles générations de biocarburants et d'énergies renouvelables en évitant des effets de seuil négatifs (Directives RED I, II et désormais III – Renewable Energy Directives²⁷ – et réglementations sur l'usage des terres).

26 Les échanges mondiaux, européens et français d'oléagineux, par Vincent Chatellier, INRAE, UMR SMART – SFER décembre 2022, <https://www.sfer.asso.fr/jrs2022/articles>.

27 Directive UE 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 concernant la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables JOUE série L du 31 octobre 2023.

Soja

Le soja caractérise de façon malheureuse la dépendance de l'Europe en matière de protéine végétale, et donc ses attentes vis-à-vis des marchés internationaux des plantes riches en protéines. La production de soja dans le monde suit à la hausse les demandes en huiles végétales et en protéines animales. L'Europe importe environ 30 millions de tonnes, pour moitié de fèves de soja, pour moitié de tourteaux. L'Europe importe des fèves principalement du Brésil et des États-Unis, avec l'Ukraine loin derrière en origine, et des tourteaux principalement du Brésil et d'Argentine, et là aussi l'Ukraine loin derrière. L'Ukraine, membre de l'Union européenne, réduirait partiellement la dépendance protéique de cette dernière.

D'ores et déjà la sole ukrainienne en soja se développe rapidement, à 2,7 millions d'hectares, avec des rendements moyens aux alentours de 2,5 t/ha. **6 Mt** sont attendues en 2024/25, soit le double de la production des 27. Les planètes sont alignées pour le soja ukrainien, mais les prévisions de production à terme en Ukraine voient un développement plus important du colza que du soja. La dépendance européenne persistera, il restera toujours à développer et diversifier un plan Protéines en Europe, quelle que soit la configuration de l'avenir ukrainien.

Poulet (et œufs)

La consommation de volaille, très essentiellement de poulet, continue de croître dans le monde, en Europe et en France. Il s'agit de la seule consommation de viande qui progresse, là où les autres stagnent ou se réduisent pour différentes raisons. En France, 50 % du poulet consommé provient de l'importation, principalement communautaire (l'Union européenne est excédentaire dans ses échanges extérieurs), mais aussi du Brésil ou de l'Ukraine qui développe ses parts de marché²⁸.

L'Ukraine produit **1,3 à 1,4 Mt** de poulet depuis plusieurs années (1,2 Mt en France) selon un modèle d'organisation très efficace et compétitif qui est disruptif par rapport aux formes d'entreprises connues au sein de l'Union européenne. Il s'agit, sous la tutelle d'un principal agri-holding, d'une intégration géante de la filière, allant de l'amont (reproduction), de la fabrication des aliments dont les composants grains/graines sont produits (sur des dizaines voire des centaines de milliers d'hectares) et collectés localement par l'entreprise elle-même à prix maîtrisés, de l'élevage dans des poulaillers de grande taille, et enfin de l'abattage/découpe dans des outils spécialisés. Cette hyper-concentration verticale permet de proposer à des prix très compétitifs notamment des pièces de poulet (filets par exemple) qui répondent aux demandes de la consommation européenne.

L'entreprise MHP, (cf. *supra*), archétype d'agro-holding spécialisé et leader en volailles, est l'exportateur dominant du poulet ukrainien. L'Ukraine exporte environ 450 000 tonnes de poulet, dont 200 000 tonnes vers l'Union européenne en se concentrant sur certains segments, un quart des filets de poulet consommés en Europe proviennent d'Ukraine.

Si la situation n'est pas la même dans le secteur des œufs (acteurs et marchés), l'Ukraine y développe actuellement une stratégie identique en augmentant ses capacités de production d'œufs en cages, et en renforçant ses exportations en œufs coquille et en ovoproduits, avec les mêmes méthodes organisationnelles qui permettent d'afficher des prix bas (et des questions normatives sanitaires qui doivent être traitées par l'acquis communautaire).

Sans protection aux frontières, les acteurs européens ne peuvent résister à ce gigantisme qui opère avec des économies d'échelle impossibles à atteindre au sein de l'Union européenne et des normes moins contraignantes en matière de bien-être et de santé animale. Il faut se demander raisonnablement comment l'intégrer dans un schéma concurrentiel à l'occasion d'une éventuelle adhésion. En attendant, MHP a commencé à investir dans des entreprises européennes (Pays-Bas, Croatie, Slovaquie, Espagne²⁹, Balkans).

En fait, le problème posé ne relève pas des simples lois de la concurrence, mais de la collision entre les entreprises communautaires et celles relevant d'une organisation économique et sociale inconnue au sein de l'Europe (agro-holdings) dont la forme intrinsèque ne correspond pas aux critères qui sous-tendent le fonctionnement de la PAC.

28 Souveraineté alimentaire ? Le cas poulet, Note de think tank Agridéas décembre 2023 www.agridees.com.

29 Réflexions sur le projet de reprise de l'entreprise espagnole UVESA par le conglomérat ukrainien MHP, par Tomas Garcia Azcarate dans *Las pildoras de la PAC*, 30 avril 2025, <https://www.plataformateria.es>.

Porc	La production porcine ukrainienne a considérablement décliné depuis l'époque lointaine où elle approvisionnait l'URSS puis la Russie en phase de transition. Le cheptel porcin est évalué à 5,1 millions de têtes et la production carcasse à 660 000 tonnes en 2024. Les restructurations d'élevages sont toujours en cours, les investissements difficiles et la guerre, y compris avec la perte des territoires à l'est, a encore fait baisser une production qui n'a pas actuellement l'autorisation d'exporter vers l'Union européenne. À ce stade, la question qui se pose pour un avenir non établi est d'évaluer la possibilité ou non d'une utilisation des schémas organisationnels qui fonctionnent efficacement pour la volaille dans le secteur porcin. A priori ce ne serait pas dans l'immédiat. Si l'Ukraine détient un avantage concurrentiel concernant les composants de l'aliment, les autres facteurs essentiels (coût de nouveaux investissements, technicité du métier, complexité sanitaire en présence de peste porcine africaine) constituent autant d'obstacles. Le premier enjeu de l'Ukraine semble être de restaurer l'équilibre de son commerce extérieur en remontant progressivement le niveau de sa production de porcs et en répondant à la consommation nationale, deuxième en part de marché derrière l'incontournable poulet.
Bœuf	La production bovine en 2024 est de l'ordre de 250 000 tonnes, en décroissance depuis de longues années (400 000 tonnes en 2008). Le cheptel est en baisse, y compris chez les particuliers qui fournissent les marchés locaux. La filière s'avère peu structurée et peu compétitive par rapport à la rentabilité des autres productions animales. En outre la consommation de bœuf ne bénéficie d'aucun statut particulier par rapport aux autres viandes. L'Ukraine exporte faiblement vers les anciennes républiques soviétiques, le Moyen-Orient et l'Asie, en viande ou en vif, mais pas vers l'Europe pour des raisons sanitaires et de traçabilité. Inversement l'Ukraine ne semble pas représenter une cible attrayante de marché pour l'exportation européenne, au vu du différentiel de prix et de l'absence d'un marqueur différenciant pour la consommation de viande rouge. La filière bovins/viande est en réalité très liée à l'activité laitière, sans tradition d'engraissement.
Lait	À l'instar de toutes les productions animales, hormis le poulet et les œufs, la production laitière ukrainienne décline, mais elle conserve un potentiel d'intérêt. La production nationale en 2024 devrait être de l'ordre de 7,4 millions de tonnes (12 Mt en 2007) avec un troupeau réduit de 1,3 million de vaches dont 400 000 dans des entreprises agricoles, chiffre relativement stable, et 900 000 chez les particuliers, chiffre en baisse. Une grande partie de la production issue de l'élevage chez les particuliers n'est pas collectée par des laiteries industrielles mais autoconsommée ou vendue sur des circuits de proximité et informels. Il en est de même pour certains ateliers, professionnels, mais de taille réduite, peu performants et offrant un lait de qualité médiocre. Néanmoins, il existe à la fois des élevages de taille moyenne (100 vaches) réaménagés et productifs à côté d'ateliers très modernes, grands et compétitifs, aux normes occidentales qui ensemble représentent un tiers de la collecte. L'Ukraine dispose d'une balance commerciale excédentaire dans le secteur laitier, exportant beurre, lait, poudres et caséine y compris vers l'Europe et important des fromages. La consommation intérieure est de l'ordre de 240 litres/habitant (280 en moyenne en Europe). La filière laitière ukrainienne ne constitue certes pas une menace pour l'Union européenne, mais elle se construit sur un socle de production où les outils modernes remplacent progressivement les systèmes informels, et atteignent un niveau normatif qui permet d'exporter ou de répondre aux besoins de systèmes de distribution actualisés et d'une consommation moderne

En conclusion de cette revue rapide des grandes cultures et des productions animales en Ukraine, il est nécessaire d'intégrer dans les perspectives l'application obligatoire l'acquis communautaire, dont les réglementations sanitaires et environnementales. Au-delà, le questionnement sur la compétition liée aux volumes et plus encore

aux prix des produits agricoles ukrainiens doit être posé à terme. **Trop souvent la question de la valeur et des prix est laissée pour compte par rapport aux seuls aspects quantitatifs dans l'analyse concurrentielle.** Ainsi, l'avenir économique des zones intermédiaires européennes mérite attention.

Libre-échange ou encadrement des flux avec l'Ukraine

« Protéger, encadrer sans renier le libre-échange. »

Comme nous le savons, l'Accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine date de 2014, il prévoit l'établissement progressif d'une zone de libre-échange entre les parties. Son Titre IV consacré au commerce a été appliqué de façon transitoire depuis le 1^{er} janvier 2016, et de façon définitive après ratification de l'Accord depuis le 1^{er} septembre 2017.

2022 : ouverture des marchés et statut de candidat

L'agression russe du 24 février 2022 a amené l'Union européenne à décider rapidement de mesures de soutien à l'Ukraine, en libéralisant les échanges par suspension des contingents tarifaires et des droits à l'importation. Plus généralement c'est à ce moment critique, en juin 2022, que l'Ukraine s'est vue octroyer le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne.

2023-2025 : sauvegardes accélérées et freins d'urgence

Sur le plan commercial et douanier, des règlements annuels ont ainsi couvert les périodes de libéralisation temporaire des échanges à partir du 4 juin 2022. Ces règlements sont dits « ATM », c'est-à-dire concernant des mesures commerciales autonomes. Néanmoins dès 2023, au vu de l'impact négatif sur les marchés des pays européens, le règlement valant pour la période allant du 6 juin 2023 au 5 juin 2024 a introduit un mécanisme de sauvegarde accéléré en cas d'augmentation significative

des importations européennes de certains produits, rétablissant si nécessaire les droits prévus à l'Accord d'association³⁰. Un an plus tard le règlement suivant, couvrant la période du 5 juin 2024 au 6 juin 2025, a persévéré dans l'ouverture du marché européen aux produits ukrainiens mais en tenant mieux compte de l'impact volumes/prix de certains d'entre eux (volailles, œufs, sucre, avoine, maïs, gruaux et miel) avec obligation pour la Commission de réintroduire des contingents tarifaires si les importations sur cette période dépassaient la moyenne arithmétique des quantités importées sur l'intervalle couvrant le second semestre 2021 et les années 2022 et 2023³¹. Par ailleurs, dans une Déclaration, la Commission s'était engagée à renforcer le suivi des importations de céréales, en particulier du blé, et à utiliser les outils dont elle dispose. Au total, ces dernières mesures de sauvegarde, les « freins d'urgence », ont été activées pour 5 des 7 produits cités (avoine, sucre, œufs, gruaux et miel), en faisant preuve d'efficacité, sauf pour les œufs.

2025 : prorogation transitoire et contingents d'attente

A priori la Commission ne désirait pas prendre un nouveau règlement temporaire de prolongation des mesures ATM après le 5 juin 2025, mais souhaitait encadrer les évolutions de flux dans l'Accord d'association modifié à cet effet. Ces négociations prenant du temps, la Commission s'est résolue à prendre un règlement d'exécution³² réouvrant des contingents au plus tard jusqu'au 31 décembre 2025,

30 Règlement UE 2023/1077 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges ...et l'Ukraine, d'autre part. JOUE L 144 du 5 juin 2023.

31 Règlement UE 2024/1392 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif aux mesures de libéralisation des échanges...avec l'Ukraine, d'autre part. JOUE Série L du 29 mai 2024.

32 Règlement d'exécution UE 2025/1132 de la Commission du 3 juin 2025 modifiant les règlements d'exécution UE 2020/761 et 2020/1988 en ce qui concerne les contingents tarifaires applicables à des produits originaires d'Ukraine. JOUE Série L du 5 juin 2025.

le temps de finaliser les renégociations de l'Accord d'association. Il prévoit pour les 7 derniers mois de l'année 2025 des contingents d'un volume de 7/12 de ce qui est prévu dans l'Accord d'association actuel, soit par exemple 1 million de tonnes en blé, 650 000 tonnes en maïs ou 70 000 tonnes de viandes et abats de volailles en frais, réfrigérés ou congelés...

Accord révisé : des contingents tarifaires durables sur les filières sensibles

Depuis, la Commission a annoncé le 30 juin 2025 la conclusion des négociations entre l'Union européenne et l'Ukraine concernant la révision de l'accord commercial, y intégrant de nouveaux contingents tarifaires, souvent à la hausse, par exemple 120 000 tonnes pour la volaille, 1 300 000 tonnes pour le blé, 1 000 000 tonnes pour le maïs ou 100 000 tonnes pour le sucre. Les États membres et l'Ukraine l'ont validé selon la procédure habituelle de révision des accords, avec entrée en vigueur le 29 octobre 2025. (Une même annonce a été faite le 24 juillet 2025 concernant la révision de l'Accord avec la Moldavie).

Il est important de rappeler que l'article 25 de l'Accord d'association augure de l'établissement progressif d'une zone de libre-échange, et que l'article 29 prévoit l'élimination progressive des droits de douane ainsi que la possibilité d'accélérer cette élimination, a priori sans marche arrière. **La période s'avère ainsi charnière puisqu'il faut à la fois à court/moyen terme protéger l'agriculture européenne de flux déstabilisants issus d'un modèle organisationnel inconnu dans l'Union européenne, et à moyen/long terme rapprocher les trajectoires économiques, sans rien n'exclure des résultats des négociations d'élargissement.**



Chapitre 8

Les filières et territoires français au révélateur de l'élargissement

Il est déjà arrivé plusieurs fois au cours de l'histoire de la construction européenne que le calendrier politique agrège des événements majeurs et leur propose une voie d'avenir convergente. Ce sera de nouveau le cas avec la définition du nouveau Cadre Financier Pluriannuel 2028/2034, la réforme des principales politiques dont la PAC et l'évolution des négociations d'élargissement. Les interactions entre ces événements sont évidentes et entraîneront des transformations³³.

Dès lors, afin de se forger une opinion concernant le contenu des négociations actuelles d'élargissement, qui doivent être comprises en fonction des objectifs et résultats à atteindre, posons-nous la question : **Que serait l'économie agricole européenne et, quant à nous, française, avec une Europe élargie à l'Ukraine, par exemple en 2035 ?**

Il existe un nombre impressionnant d'inconnues (politiques, géopolitiques, militaires, climatiques...), mais aussi des questions entre-temps sur les choix de politique agricole de la France, de ses voisins (PSN) et de ceux des différents acteurs économiques dont les chefs d'entreprise agricole. Dans ce dédale de perspectives, deux sujets méritent l'attention : les aides PAC (et le revenu) et les filières (et le marché).

Les aides PAC et le revenu

PAC : colonne vertébrale du revenu

Les évolutions du système des aides au gré des réformes de la PAC sont bien documentées, notamment en France grâce aux travaux de l'INRAE et de la SFER^{34, 35}. Il ne s'agit pas ici de revenir sur sa complexité arborescente, ses composantes, ses conditions d'accès. Retenons principalement la trajectoire et le sens : les aides demeurent avant tout des aides au revenu (en moyenne 2010/2023, toutes OTEX confondues, les subventions aux exploitations représentent 74 % du revenu courant avant impôt – RCAI). La contribution des aides est particulièrement essentielle sur le segment bovins/viande

avec un ratio subvention/RCAI de 198 % et sur celui des céréales/oléoprotéagineux à 126 %. **Dit clairement, sans aide PAC, de très nombreuses exploitations agricoles seraient dans le rouge.**

Bien entendu, les aides PAC pourraient être l'instrument d'une autre politique et réorientées en ciblant les actifs plutôt que les surfaces, ou se focalisant fortement sur des objectifs écologiques. Voilà un vrai débat politique agricole s'il en est. **À ce stade, afin d'utiliser les données existantes et pouvoir mener une analyse comparative, nous resterons peu ou prou sur le profil des aides actuelles aux surfaces.**

Aides : hétérogénéité européenne

Dans ce contexte, l'hétérogénéité du paysage européen s'avère frappante. Elle est due aux critères de construction historique des aides, puis à leur propre évolution liée à la capacité accrue des États membres de réviser leur équilibre interne de soutien selon les produits, les zones régionales, les tailles d'exploitation, l'âge des actifs ou les modes de production. Ce qui vaut pour la France vaut pour les autres États. Au-delà des politiques de convergence interne et externe, même si la Commission européenne encadre les possibilités offertes, la PAC, vue comme un paragon de politique commune, laisse entrevoir des différences de choix importantes.

33 *Adjusting the CAP for new members: Lessons from previous enlargements*, from Alan Matthews, Swedish Institute for European Policy Studies – SIEPS, Septembre 2024. www.sieps.se.

34 *La PAC et les aides directes aux exploitations agricoles en France, une mise en perspective historique depuis 1992 et des réflexions pour l'après 2024*, par Vincent Chatellier, Hervé Guyomard et Laurent Piet Journées de recherches en sciences sociales INRAE/SFER/CIRAD décembre 2024 Reims <https://hal.science/hal-04829621>.

35 *Les résultats économiques des exploitations agricoles françaises et leur dispersion*, par Laurent Piet, INRAE, Entretiens de l'OFPM, SIA Paris le 27 février 2025.

Ainsi, au titre de 2023, le montant total des aides agricoles à l'hectare, les deux piliers inclus, était de³⁶ :

- pour une exploitation agricole spécialisée en céréales/oléoprotéagineux :
 - Roumanie 169 €/Ha ;
 - Pologne 230 €/Ha ;
 - France 241 €/Ha ;
 - Allemagne 273 €/Ha ;
 - ou Italie 353 €/Ha ;
- pour une exploitation agricole spécialisée en gros bovins :
 - Pologne 347 €/Ha ;
 - Italie 357 €/Ha ;
 - France 408 €/Ha ;
 - Irlande 447 €/Ha ;
 - ou Allemagne 475 €/Ha.

Bien entendu, il existe un lien établi entre aide et revenu, chaque type de production dans les différents pays bénéficie ou souffre de ses propres avantages ou déficiences dans la création de valeur, ce qui en grande partie explique ces différences (cf. *fiche Pluriagri pour le secteur SCOP*³⁷). Au-delà, s'il est accepté de tenir un raisonnement pragmatique de type « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire où le niveau des aides est intégré dans le mécanisme de création de valeur et dans l'offre de prix avec une optique d'efficacité des acteurs économiques et des filières sur les marchés, alors le marché régulé est censé optimiser et équilibrer l'offre/demande. Dans ce cas, que se passerait-il avec l'arrivée sur le même marché d'acteurs économiques organisés différemment, par exemple ukrainiens, bénéficiant des aides PAC ?

Sur le plan budgétaire, les calculs ont été réalisés. L'entrée de l'Ukraine (à surface maintenue) et des autres postulants hors Turquie, avec une aide à 100 % entraînerait une augmentation du budget PAC actuel de 22 %³⁸. Le Comité budgétaire du Parlement européen, déjà cité (cf. *supra note bas de page 16*), estime dans ce cas la baisse en moyenne des allocations PAC aux États membres de 15 %, dont 18 % pour la France et l'Espagne, afin de ne pas faire exploser le budget.

Première question : Peut-on prévoir de baisser les soutiens de la PAC à ce point, au moment d'approfondir

la proposition – potion amère – de la Commission pour la réforme de la PAC, avec un budget toujours à la baisse ?
Y aura-t-il une double lame ?

Pour un rappel rapide, concernant la France³⁹, le budget PAC annuel actuel s'élève à 8,9 milliards d'euros dont 6,7 milliards au titre du premier pilier (aide moyenne par exploitation de 24 610 euros) et à 2,2 milliards pour le second pilier (dont la moitié au titre de l'ICHN). Si on ajoute des aides complémentaires, en 2023 la France est le pays qui bénéficie du plus important soutien au titre de la PAC à 9,4 milliards d'euros, devant l'Espagne (6,8 Md), l'Allemagne (6,2 Md), l'Italie (5,9 Md) et la Pologne (4,8 Md). La France concentre le principal volume de ses aides vers le segment des producteurs qui perçoivent entre 20 000 et 50 000 euros d'aides par an, comme l'Allemagne. Par contre, le nombre de bénéficiaires et le volume d'aides se réduisent plus rapidement en France en allant vers des tranches plus élevées de soutien du fait de structures agricoles de taille inférieure, contrairement à l'Allemagne, la Tchéquie, la Slovaquie, mais aussi la Bulgarie et la Roumanie⁴⁰, qui en ce sens seraient plus touchées par un éventuel plafonnement.

Seconde question : Faut-il concevoir un soutien à l'agriculture ukrainienne avec l'actuel système communautaire des aides aux surfaces, ou différemment ?

Autant la situation des pays des Balkans pourrait se relier à celle des PECO au début des années 2000, avec les mêmes réponses, autant l'Ukraine certes par sa taille, mais surtout par sa structuration foncière et son organisation économique et sociale fait figure d'OVNI dans le paysage européen.

Ukraine : un soutien *sui generis* et non à l'hectare

Les fers de lance de l'agriculture ukrainienne, les immenses agro-holdings qui, en substance, louent les terres qu'ils exploitent à de petits propriétaires avant d'intégrer verticalement cette activité ont-ils **besoin de**

36 Base de données du RICA, Commission européenne, extraction FADN 2023, aides par Ha selon les États et OTEX, traitement Pluriagri.

37 Benchmark européen des exploitations SCOP à partir du RICA Europe 2020. Zoom n° 24 et 25 de juillet 2022. Pluriagri.

38 *The impact on the European union of Ukraine's potential future accession*, Bruegel Report 11 avril 2024, Zsolt Darvas, Marek Dabrowski, Heather Grabbe, Luca Léry Moffat, André Sapir and Georg Zachmann. <https://www.bruegel.org>.

39 GRAPH'AGRI 2024. Résultats économiques de l'agriculture. Agreste, ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire. Novembre 2024. www.agreste.agriculture.gouv.fr.

40 *Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to regulation EU N°1307/2013 (Financial year 2022)*, Commission européenne.

bénéficiaire des aides PAC (définies principalement comme des aides au revenu) ? **A priori non** du fait de leur puissance de création de valeur. Inversement, les micro-propriétaires fonciers restés exploitants qui vivent dans une zone grise d'autoconsommation et de circuits de proximité souvent informels intégreront-ils l'acquis communautaire ? Il y a un grand doute car seule une petite partie des exploitations ukrainiennes a le profil des exploitations européennes. Dès lors, la réponse budgétaire à apporter pour soutenir l'Ukraine ressort principalement de l'ordre social et structurel, par le levier de la politique de cohésion et de l'actuel second pilier de la PAC s'il est maintenu.

En réalité, le problème posé par le rapprochement avec l'Ukraine est moins d'ordre budgétaire que sur le fond de concevoir un cadre qui ne soit pas dilutif de la PAC. L'élargissement à l'Ukraine amène à s'interroger sur une concurrence agricole asymétrique à partir d'un modèle économique et social qui s'insère difficilement dans le fonctionnement de la PAC. Doit-on continuer à penser que la panoplie des outils européens utilisés dans le passé lors des précédents élargissements jouera encore son rôle intégrateur ou doit-on réfléchir à un soutien et à un arriimage de l'Ukraine *sui generis* qui correspondrait aux réalités du pays ?

Les soutiens à l'agriculture ukrainienne devraient être de l'ordre socio-structurel plutôt que via les aides aux surfaces, au risque sinon de dissoudre la PAC dans des formes génériques de renationalisation. D'ailleurs, le projet actuel de réforme de la PAC, insérant l'agriculture dans un méga-fonds, s'il est accepté, signe cette banalisation de l'activité qui rendrait la PAC soluble dans l'élargissement. On pourrait préférer un élargissement soluble dans la PAC.

Le cas de la filière céréalière française

Prenons le cas de la filière céréalière française, pour ce qu'elle représente objectivement soit la valorisation d'un tiers de la SAU nationale, une large assise territoriale, des liens avec les productions animales et une capacité reconnue à exporter vers l'Union européenne ou les pays tiers (1 tonne sur 2 produites est exportée).

Compétitivité : le plan 2018 resté sous la barre

En 2018, après les États Généraux de l'Alimentation, Intercéréales avait proposé un plan de transformation de la filière française au regard de la puissance de la concurrence internationale (mer Noire) et des évolutions

des exigences environnementales et sociétales. En termes de compétitivité il s'agissait de gagner 15 €/tonne sur l'ensemble de la chaîne. Ces 15 euros ont-ils été atteints ? Non, les coûts s'additionnent plus que les charges ne se réduisent.

Prix mi-2025 : parité mer Noire, le fret fait la différence

Où en est-on en 2025 ? Les différentes céréales se trouvent dans des situations variables selon les éléments de production et de consommation intégrés par les marchés. Pour choisir un instantané⁴¹, à la mi-juin 2025, les prix relatifs FOB en blé meunier étaient à peu près équivalents entre le FOB Rouen et la mer Noire à 200 €/t, mais en maïs il y avait plus de 20 €/t d'écart entre le FOB Atlantique (France) et le maïs feed de mer Noire, et de même en orge de mouture entre Rouen et la mer Noire. À la même période le coût de fret entre Odessa et Tarragone en Espagne était de l'ordre de 20 €/t.

Le marché s'ajuste et « calcule » à partir des besoins des industriels, principalement de la nutrition animale en Espagne, Italie et aux Pays-Bas (« *pas de jambon ibérique sans blé ukrainien* » entend-on dire), et les céréales ukrainiennes ont pu « rentrer » en Europe en forts volumes. L'évolution bienvenue à venir dans l'accord d'Association tempère le raisonnement mais quid avec une future adhésion éliminant toute restriction aux frontières ?

Blé et maïs : concurrence asymétrique à l'horizon

Certes la situation du maïs français (l'Union européenne constitue une des plus grandes zones d'importation de maïs du monde, l'origine France devra chercher à préserver son marché intra-communautaire en qualité/prix) est différente de celle du blé français. Ce dernier fait face à la concurrence ukrainienne à la fois en Europe et vers les pays tiers avec un risque plus fort encore de reflux en volumes/prix (n'en déplaise aux tenants d'un hypothétique « Yalta » des deux origines, européenne et ukrainienne, dans un marché ouvert...). **Il faut réfléchir sur les volumes maïs aussi sur les prix.** Dans les deux cas, il y a un risque prix évident sur les marchés, et à terme un risque de valorisation avec une transformation industrielle se développant toutes filières confondues en Ukraine.

Aides à l'hectare : 10-40 €/t qui changent la donne

Pour prendre un exemple, faisons un calcul simple sur la base des marchés actuels. S'il y avait des aides à la

41 DG AGRI Dashboard Cereals. Export Fob prices. <https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews>.

surface en Ukraine, disons de 180 €/ha, soit en blé avec un rendement de 4,5 t/ha de 40 €/t avec une aide versée à 100 % ou de 10 €/t avec une aide versée à 25 %, alors dans les deux cas, soit le blé français perd sa compétitivité, soit il s'aligne dans la douleur, alors que les producteurs ukrainiens bénéficient d'une aide nouvelle.

Dans ses perspectives, l'Ukraine prévoit de davantage développer la production de maïs et d'oléagineux, dont le soja, que de blé. Le savoir-faire de la transformation industrielle française des oléoprotéagineux (trituration, nutrition animale, chimie, énergie...) pourrait par sa politique de valorisation accompagner la filière française dans un monde toujours très ouvert. Cependant le lien étroit et positif entre production et industrie ne peut pas protéger de trop grands écarts, l'exemple de la filière sucrière qui a vécu un flot d'exportation de sucre ukrainien sur ses marchés entre 2022 et 2024 le démontre. De même une contractualisation étroite entre opérateurs, tel le cas de la volaille de chair, ne permet pas de résister à un différentiel de compétitivité dû à un modèle différent. Enfin, le rapprochement des normes qui participent à l'acquis communautaire, s'il est légitime, ne semble pas avoir un tel effet qu'il comblerait le choc de compétitivité entre les deux zones, l'Union européenne et l'Ukraine. Le questionnement à propos des conséquences du réchauffement climatique sur l'agriculture ukrainienne (comme sur celle de l'Union européenne) est essentiel. Il est encore difficile de se prononcer sur les trajectoires selon les productions et le zonage. En tout état de cause, l'argument s'il est présenté en négatif pour la production en Ukraine peut paraître spécieux puisque l'adhésion de l'Ukraine est par ailleurs présentée comme un renforcement du rôle agricole mondial de l'Europe.

Pistes politiques : soutien socio-structurel en Ukraine, filet pour les zones françaises

In fine, l'histoire de la forme de rapprochement entre l'Europe et l'Ukraine n'est pas écrite. Elle est évidemment souhaitable pour des raisons géopolitiques et éthiques, entre un Accord d'association plus étroit apportant des soutiens financiers structurels renforcés et une adhésion qui pourrait difficilement être « classique » dans ses conséquences institutionnelles et économiques.

Si jamais l'Ukraine devait adhérer, toutes conditions requises réalisées, c'est-à-dire avec l'aval unanime des représentants des 27 États membres et en outre l'accord spécifique nécessaire dans certains pays dont la France (**approbation par référendum positif ou selon un vote favorable aux deux tiers du Congrès réunissant les deux chambres**), deux points en matière agricole mériteraient d'être proposés :

- **pour l'Ukraine**, dans la partie agricole, **des soutiens de type sociaux et structurels pour aider les petits agriculteurs, avec les budgets nécessaires**, sans que cela ne passe par le vecteur des aides aux surfaces (= première proposition de la Commission pour les PECO dans l'Agenda 2000) ;

- **pour la France**, prévoir un **soutien innovant pour les agriculteurs des zones intermédiaires**⁴² dont les structures et les rendements seront insuffisants pour résister de façon adéquate à un niveau de concurrence asymétrique, alors même que le maintien de la vie économique dans ces vastes territoires est nécessaire à l'équilibre régional et sociétal dans notre pays.

⁴² Les zones intermédiaires, de G-P. Malpel, Y. Granger, Y. Marchal, M. Reffay, D. Tremblay et Y. Riou. Rapport du CGAAER n°18065 de janvier 2019.



Chapitre 9

Quelles politiques publiques pour une souveraineté européenne?

Après la Seconde Guerre Mondiale et dès les premières initiatives de la construction européenne, le débat sur la souveraineté a surgi en partageant les tenants d'une conception fédéraliste de ceux qui prônent une conception souverainiste. Dans la lignée du projet de Robert Schuman, les fédéralistes considèrent que l'union des pays européens doit se traduire par l'expression de la souveraineté au niveau des institutions communes. À l'opposé, les souverainistes sont partisans d'une Europe confédérale, une Europe des Nations construite par une série d'accords inter-étatiques préservant la souveraineté pleine et entière de chacun de ses membres. Mais qu'entend-on par souveraineté, et quelles implications pour comprendre la nature juridique et institutionnelle de la construction européenne ?

Souveraineté : fondements juridiques et portée

C'est à Louis le Fur, auteur d'une thèse intitulée *État fédéral et confédération d'États*⁴³, que l'on doit une définition juridique de la souveraineté : « *La qualité d'État de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites des principes supérieurs du droit, et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser* ». En d'autres termes il s'agit bien de l'exclusivité du pouvoir détenu par l'État, exercé sur son territoire et dans l'indépendance internationale. Les États démocratiques définissent juridiquement les conditions d'exercice de ce pouvoir dans leur Constitution, leurs lois fondamentales qui fixent l'organisation et le fonctionnement de l'État.

L'exercice de cette souveraineté nationale est confié à des instances représentatives comme expression de la volonté de la Nation. Le droit allemand a le mérite de définir la **souveraineté comme la compétence des compétences** tant il est vrai que l'État exerce sa pleine souveraineté par le pouvoir de décider les différents domaines de compétence et à qui ils sont attribués. Dans l'ordre des domaines de compétences, les fonctions régaliennes apparaissent comme les attributs majeurs de l'exercice de la souveraineté :

- la sécurité extérieure garantie par l'exercice de la diplomatie et la défense du territoire ;
- la sécurité intérieure garantie par les pouvoirs de police pour le maintien de l'ordre public ;
- la définition du droit et l'exercice de la justice ;
- la souveraineté monétaire exercée par l'émission de la monnaie confiée à une banque centrale ;

- la souveraineté budgétaire par la mise en œuvre de la fiscalité et la gestion du budget de l'État.

Union européenne : compétences exclusives et compétences partagées

À partir de ces différentes définitions, il apparaît que l'Union européenne à 27 États membres résulte de constructions juridiques imbriquées impliquant une répartition des compétences selon ce que les États membres ont décidé de transférer au niveau de l'Union ou de partager avec elle.

Ainsi, l'article 3 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule que l'Union dispose d'une **compétence exclusive** en matière d'union douanière, dont notamment la mise en œuvre du tarif douanier commun, des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, de la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'Euro, la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche, et pour la conclusion d'un accord international dans des circonstances particulières. Les **compétences partagées** entre l'Union et les États membres figurent à l'article 4 dans les domaines suivants : le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens de l'énergie, l'espace de liberté de sécurité

43 *État fédéral et confédération d'États*, thèse de droit, 1896, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k56982693>.

et de justice, et les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique.

Dans ces conditions, il n'y a de souveraineté européenne au sens strict que dans les domaines de compétence exclusive au titre du TFUE, de même qu'il n'y a de souveraineté nationale pleine et entière que dans les domaines qui ne sont pas attribués par le Traité.

Souveraineté alimentaire : concepts, ambiguïtés d'échelle

Le concept de **souveraineté alimentaire** développé par Via Campesina lors du Sommet de l'Alimentation de 1996 se fonde sur le droit des populations et des États à donner la priorité à la production locale pour se nourrir, au choix des consommateurs à décider de leur régime alimentaire, et sur le droit de se protéger des importations à bas prix. Cette définition a été élaborée en pleine polémique politique visant à critiquer la mise en œuvre par la FAO du concept de sécurité alimentaire qui repose sur les critères mesurables de l'accessibilité, de la disponibilité, de la qualité et de la stabilité de l'alimentation (plus récemment les travaux sur la sécurité alimentaire ont ajouté les critères de durabilité et de faculté des consommateurs à modifier leurs comportements). Si l'on s'en tient à une définition plus consensuelle⁴⁴, retenue dans la note d'Agridées *Souveraineté alimentaire ? Le cas poulet (cf. supra)*, la souveraineté alimentaire se rapporte à « la capacité d'autodétermination d'un État sur les systèmes alimentaires qui se déploient sur son territoire ».

Le maniement de ce concept est dès lors chargé d'ambiguïté selon qu'il s'applique à l'Union ou à ses États membres. Au niveau national, la PAC qui résulte d'une compétence partagée mais essentiellement décidée à Bruxelles ne dote que partiellement l'agriculture des attributs d'une souveraineté nationale, d'autant que la mise en œuvre des compétences exclusives de l'Union relatives à l'Union douanière et aux règles de concurrence applicables au Marché Unique, concourt à déplacer l'exercice des pouvoirs vers l'Union. À l'inverse, la souveraineté alimentaire européenne connaît ses limites du fait des partages de compétence avec les États membres, s'agissant du marché intérieur, de la cohésion économique, sociale et territoriale, de l'environnement, de la protection des consommateurs et des enjeux de santé publique.

De la PAC fondatrice à une souveraineté hybride

Alors que le Traité de Rome avait entériné la volonté des 6 pays fondateurs de la Communauté Économique Européenne de faire de l'agriculture une compétence exclusive, la PAC reposant sur les principes d'unicité des marchés, de la préférence communautaire et de la solidarité financière, l'accumulation des différents élargissements, les modifications successives du Traité et l'évolution des accords internationaux du commerce ont conduit à une souveraineté de nature hybride, que le concept s'applique à l'Union ou à ses membres.

L'expression de la souveraineté par les politiques publiques

L'expression de la souveraineté européenne est directement traduite par les politiques publiques de l'Union et les moyens qu'elle y consacre.

CFP 2021-2027 : rappel architecture et masses budgétaires

Le Cadre Financier Pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027, révisé en 2024, pour un montant de 1 208 milliards d'euros comprend en outre 807 milliards du Plan de Relance décidé du fait des conséquences de la crise sanitaire Covid-19 et de 52 milliards d'autres actions dont les facilités procurées à l'Ukraine à la suite de l'invasion de son territoire par la Russie.

Les deux tiers des budgets consacrés aux politiques publiques, hors opérations exceptionnelles (Plan de Relance, Ukraine), sont alloués aux chapitres « cohésion, résilience et valeurs » (462,3 milliards d'euros) et « ressources naturelles et environnement » (401 milliards d'euros). Pour être plus précis, la politique de cohésion est mise en œuvre par le jeu de 4 fonds (Fonds européen de développement européen -FEDER-, Fonds social européen+ -FSE+-, Fonds pour une transition juste -FTJ-, Fonds de cohésion -FC-) sachant que le FEDER en représente la plus grande part. De même le financement de la PAC représente la part la plus importante du chapitre « ressources naturelles et environnement » avec la mise en œuvre de 2 fonds, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) soit une enveloppe totale de 291,1 milliards d'euros destinée aux paiements des aides directes du premier pilier et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADR) d'un montant de 95,5 milliards d'euros dont 8,1 au titre du plan de relance,

44 *Souveraineté alimentaire : un éclairage par les bilans*, FranceAgriMer édition février 2023.

ce fonds étant destiné à financer les actions du second pilier de la PAC, dont l'installation des jeunes agriculteurs, l'agriculture biologique ou des projets d'inclusion sociale en zone rurale.

La répartition des rôles entre l'Union et les États membres se traduit par le financement intégral des aides du premier pilier par l'Union, subordonné à l'approbation des critères des Plans Stratégiques Nationaux (PSN), tandis que les aides du second pilier doivent être cofinancées par les États membres. Ainsi l'agriculture de chacun d'entre eux fait l'objet d'un régime de soutien des revenus agricoles, mais également et plus largement d'un soutien de l'activité économique agricole et alimentaire associant aux aides directes aux producteurs des dispositifs de subvention des infrastructures bénéficiant directement ou indirectement aux producteurs.

CFP 2028-2034 : nouvelle donne, PPNR et PAC -20 %

La proposition du prochain CFP 2028-2034 présentée par Ursula von der Leyen le 16 juillet 2025, qui demande à être discuté et approuvé par le Parlement européen et le Conseil des chefs d'État, donne une idée de l'orientation qui pourrait présider à la mise en œuvre des politiques publiques tant en ce qui concerne les actuels 27 membres de l'Union que les pays qui deviendraient membres durant cette période. Comme le recommandait le rapport Draghi, la Commission a procédé à une réorganisation des nombreux fonds en 4 grands chapitres (*cf. tableau ci-après*).

Annexe cadre financier pluriannuel (UE-27)

Millions d'euros - prix courants 2025 en utilisant un déflateur de 2 %

Crédits d'engagement	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total 2028-2034
1. Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et développement rural, affaires maritimes, prospérité et sécurité	163 088	160 860	158 053	155 565	152 274	140 140	132 240	1 062 220
2. Compétitivité, prospérité et sécurité	66 875	81 300	83 176	87 312	88 611	90 706	91 614	589 594
3. Europe dans le monde	24 555	25 127	25 578	30 603	35 761	36 442	37 137	215 203
4. Administration	14 945	15 584	16 281	16 870	17 466	18 062	18 669	117 877
Total des crédits d'engagement	269 463	282 871	283 088	290 350	294 112	285 350	279 660	1 984 894
Total des crédits de paiement	269 964	300 706	297 058	292 784	277 406	274 662	267 480	1 980 060

« CFP 2028-2034 : PAC -20 %, aides plafonnées, souveraineté sous contrainte. »

Sur un montant total de près de **2000 milliards d'euros** (1980 Md), la Commission propose de consacrer 215 milliards d'euros au soutien de sa politique d'action extérieure, **dont 100 Md destinés à l'Ukraine**. Il s'agit d'un doublement du montant figurant au précédent CFP, tel qu'il avait été décidé en 2022 après l'invasion russe de l'Ukraine, pour financer la reconstruction du pays. Cette ligne de 215 milliards d'euros comprend également les 43,5 Md dédiés en majeure partie au financement du développement des régions des pays candidats.

Quant à la PAC, son financement est désormais inscrit pour 300 milliards d'euros dans le chapitre global de 1062 Md, dont 865 Md alloués aux États membres en application de Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux (PPNR), en généralisant le mode contractuel entre l'Union et ses membres inauguré dans le secteur agricole par l'adoption des Plans Stratégiques Nationaux (PSN). Par ailleurs, la distinction entre les actions financées par les actuels FEAGA et FEADR disparaîtrait, de même que la distinction entre les deux piliers actuels de la PAC, laissant à chaque État membre le soin de répartir ses allocations entre les aides au revenu et les autres financements. Globalement, le budget de la PAC 2028-2034 afficherait une réduction de 20 % par rapport à celui du précédent CFP (même s'il serait possible d'utiliser d'autres fonds européens pour l'agriculture, selon le choix interne de chaque pays dans une empoignade qu'on imagine joyeuse). Afin d'éviter une baisse supplémentaire pour les 27 membres de l'Union européenne, si ce budget doit être partagé avec de nouveaux membres dont l'accession aurait été appliquée avant 2034, une modification du CFP est prévue. Il reste à déterminer si les propositions de dégressivité et de plafonnement des aides au revenu : taux plein jusqu'à 20 000€, taux réduit de 25 % jusqu'à 50 000€, taux réduit de 50 % jusqu'à 75 000€, et taux réduit de 75 % jusqu'au plafond de 100 000€) seraient consacrées aux autres actions de la PAC.

Immédiatement après les annonces du 16 juillet 2025, Alan Matthews⁴⁵, Professeur émérite au Trinity College à Dublin, a cherché à évaluer l'impact de la dégressivité et du plafonnement des aides à l'hectare. Sous réserve d'affiner ces calculs, les réductions pour les agriculteurs européens seraient de l'ordre de 10 à 20 % par rapport aux niveaux

actuels des aides aux surfaces, ces montants pouvant être redéployés vers les actions de l'ancien deuxième pilier, à moins que la Commission ne réduise à due proportion les allocations nationales des 27 pour les réaffecter aux budgets PAC des éventuels nouveaux membres.

Peut-on autant évoquer la souveraineté alimentaire avec une telle réduction budgétaire ?

Géopolitique commerciale : souveraineté sous pression

En outre, quelques jours après la présentation de ce projet de CFP, la Présidente de la Commission a conclu le 30 juillet 2025, au nom des États membres, avec le Président des États-Unis un accord qui soumet la majeure partie des exportations européennes à des droits de douane de 15 % ad valorem, tout en ouvrant le marché européen aux exportations américaines pour de nombreux produits sensibles. Si la souveraineté est bien caractérisée par l'indépendance internationale d'exercice du pouvoir, ces accords représentent une « aliénation consentie » dans le rapport de force avec l'administration américaine.

Depuis le retrait des États-Unis de plusieurs organisations internationales (OMC, OMS, UNESCO...) ou d'accords internationaux (Accords de Paris sur le climat), et depuis l'annexion de la Crimée puis de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les relations internationales régies depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale par des règles de droit gérées par des institutions multilatérales basculent dans un mode de relations reposant sur des rapports de force économiques et militaires. À ce titre, les concepts de souveraineté européenne et de souveraineté alimentaire européenne méritent d'être revisités pour donner lieu à un projet européen qui pourrait s'affranchir des règles que les autres puissances internationales ne respectent plus, tout en conservant une ligne de conduite conforme aux valeurs de la construction européenne.

Les politiques publiques et la nouvelle PAC

Avant de briguer un second mandat, la Présidente Ursula von der Leyen a lancé en janvier 2024 un Dialogue Stratégique sur l'avenir de l'agriculture de l'Union

45 <http://capreform.eu/what-impact-will-degressivity-and-capping-have> Alan Matthews July 24, 2025.

européenne⁴⁶. À l'issue de plusieurs mois de travaux réunissant les représentants des principales parties prenantes sous la présidence du professeur Peter Strohschneider, le rapport conclusif intitulé *Une perspective commune pour l'agriculture et l'alimentation en Europe*⁴⁷ a été rendu public le 4 septembre 2024. Dans ses grandes lignes, le rapport qui rappelle les grands défis auxquels l'agriculture européenne et le système alimentaire doivent faire face, esquisse une politique agricole future plus simple, des aides plus ciblées à l'endroit de ceux qui en ont le plus besoin dont les jeunes agriculteurs pour assurer le renouvellement des générations. Dans le sillage de ce rapport, la Présidente reconduite pour un second mandat a confié en janvier 2025 au nouveau Commissaire à l'Agriculture et à l'Alimentation, le luxembourgeois Christophe Hansen, la présidence d'un « Comité européen sur l'agriculture et l'alimentation »⁴⁸ composé de trente représentants des parties prenantes. Ce comité dénommé EBAF (European Board on Agriculture and Food) a accompagné les réflexions de la Commission sur les modalités de la future PAC sans avoir à se prononcer sur les propositions qui ont été rendues publiques le 16 juillet 2025.

PPNR et subsidiarité : mutation plus que renationalisation

Il ne faut pas se tromper sur le sens de la réforme proposée que de nombreux commentaires ont dénoncé comme une nouvelle renationalisation de la PAC. En effet le processus de subsidiarité entamé par la mise en place des PSN, qui serait généralisé dans les PPNR, découle certes de l'application du Traité de Lisbonne, mais surtout d'une volonté de simplification et d'ajustement aux futurs élargissements.

Dégressivité des aides : effets économiques

Si les orientations en matière d'aides PAC présentées en juillet 2025 devaient être adoptées, il s'agirait d'une véritable mutation de la politique agricole porteuse d'effets économiques et structurels pour l'ensemble des agriculteurs européens. L'allocation parcimonieuse des aides à l'hectare résultant de l'application de la dégressivité et du plafonnement remettrait en cause la rentabilité des systèmes actuels d'exploitation pour la majorité des agriculteurs européens.

Sans remonter aux origines de la PAC, la mise en œuvre des aides découplées pour être en conformité avec les accords de Marrakech de 1994 avait pour objectif de compenser les écarts de compétitivité-prix des productions agricoles européennes vis-à-vis de la concurrence internationale. Le nouveau ciblage des aides, leur réduction en montants y compris avec un système « déflateur » alors que les coûts augmentent, remettrait en cause l'équilibre économique fragile des entreprises agricoles dont la viabilité dépend du mode actuel d'attribution des aides.

Soumis à ce choc de rentabilité et de compétitivité, les agriculteurs européens devraient modifier leurs systèmes d'exploitation, plus extensifs pour certains, plus intensifs pour d'autres, avec le risque de disparition des exploitations devenues non viables. Les conséquences s'étendraient également au marché foncier dont la valeur repose sur le sous-jacent de la rentabilité agricole.

Paradoxalement, les conséquences économiques de cette réforme des aides PAC devraient voir se maintenir des entreprises agricoles moins nombreuses mais plus aptes à se confronter à la concurrence internationale. Même si ce n'est pas dans cette perspective que la réforme aura été conçue, elle aurait pour effet de faire converger dans la douleur en termes de coûts et de prix les entreprises de l'Union européenne 27 et celles de l'Ukraine.

⁴⁶ https://commission.europa.eu/topics/agriculture-and-rural-development/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_fr.

⁴⁷ https://france.representation.ec.europa.eu/informations/le-dialogue-strategique-sur-lavenir-de-lagriculture-de-lue-presente-son-rapport-final-la-presidente-2024-09-04_fr.

⁴⁸ https://france.representation.ec.europa.eu/informations/le-conseil-europeen-de-lagriculture-et-de-lalimentation-nomme-ses-membres-2025-01-27_fr.

Chapitre 10

Le choix entre politique de soutien et politique de cohésion : cas de l'intégration de l'Ukraine

L'extension géographique de l'Union a mis en concurrence, dans le cadre du Marché Unique, des producteurs relevant d'une grande disparité de caractéristiques économiques. Dans ces conditions, l'application d'une politique de soutien reposant sur les mêmes critères d'attribution des aides à des situations agricoles hétérogènes pose la question de l'équité de ce type de politique commune en termes de concurrence. Dans le cas des élargissements précédents aux pays de l'Est, la réponse empirique à cette difficulté a été apportée par un accès progressif aux aides directes dans un processus de convergence pour les nouveaux entrants, tandis qu'ils ont plus largement bénéficié des dispositifs d'investissements dans les infrastructures. Éventuellement décidés au niveau national, le plafonnement des aides directes et leur dégressivité peuvent partiellement corriger les situations d'iniquité de soutien.

Si les candidatures des pays des Balkans présentent des caractéristiques semblables à celles des pays de l'Est ayant fait précédemment l'objet d'élargissements, le cas de l'Ukraine apparaît singulier du fait de ses structures agricoles et du contexte géopolitique (la Moldavie étant en situation intermédiaire). Ainsi, l'intégration des pays des Balkans devrait pouvoir se réaliser sur un itinéraire identique à celui suivi antérieurement par la Pologne, la Hongrie, la Tchéquie, la Slovaquie, la Slovénie, la Roumanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

L'élargissement : soutien versus cohésion, le dilemme d'équité

Que peut-il en être de l'Ukraine ? Sans pouvoir présager de l'issue du conflit russo-ukrainien, trois scénarios méritent d'être approfondis selon que les négociations d'adhésion puissent ou non aboutir et être ensuite ou non approuvées à l'unanimité.

Trois trajectoires pour l'Ukraine

Scénario d'adhésion de l'Ukraine

L'adhésion d'un nouveau membre de l'Union européenne implique que celui-ci souscrit à l'acquis de l'Union, dans ses différentes dimensions y compris « les Fondamentaux » (lutte anti-corruption). Ainsi participe-t-il de plein droit au marché unique c'est-à-dire à la liberté de circulation des hommes, des biens et des services, marché protégé à ses frontières par l'application du tarif douanier commun, sachant que la situation économique de l'Ukraine exclut à court ou à moyen terme qu'elle puisse participer à la zone Euro. Pour ce qui concerne les autres domaines de compétence répartis entre l'Union et les États membres, la mise en œuvre des différentes politiques publiques dépendra des accords particuliers consignés dans l'acte d'adhésion, et de la capacité des États membres, anciens et nouveaux, à progresser ensemble.

ADHÉSION DE L'UKRAINE



Quoique l'on puisse douter de l'invocation des accords de l'OMC, compte tenu du manque de crédit actuel de l'organisation, selon ses règles, toute nouvelle adhésion à l'Union européenne ouvre s'il y a lieu des négociations avec les pays tiers qui pourraient se prévaloir d'un préjudice du fait de l'application d'un tarif douanier moins favorable pour leurs exportations vers les nouveaux membres de l'Union. À ce titre, il ne semble pas qu'il y ait matière à l'ouverture de négociations au titre de l'Ukraine elle-même dans la mesure où les références commerciales historiques retenues pour d'éventuels dédommagements ne font pas apparaître de pays lésés, la majeure partie des importations ukrainiennes provenant de l'Union européenne pour la période récente. Il en est de même pour les pays des Balkans. Mais on peut légitimement craindre que les exportateurs de maïs et de graines d'oléoprotéagineux et tourteaux, à destination de l'actuelle UE 27 demandent réparation pour les pertes d'accès au marché européen du fait de la substitution de leurs livraisons par les produits ukrainiens. L'Europe élargie, devenant moindre importatrice ou exportatrice de ces commodités, pourrait se voir contrainte à des négociations avec ses fournisseurs soit dans le cadre de l'OMC, soit dans le cadre des accords bilatéraux avec chacun d'entre eux (États-Unis, Argentine et Brésil au titre du Mercosur).

S'agissant de la PAC et son éventuelle application à l'Ukraine, et sur la base provisoire de ces orientations budgétaires, une simulation de l'affichage des points de vue peut se définir à grands traits.

Du côté de l'Ukraine, les dommages subis du fait du conflit russo-ukrainien devraient déterminer un besoin considérable de remise en état de l'agriculture. Il s'agira des opérations de déminage, de dépollution des sols, de reconstruction des ouvrages de gestion de l'eau et plus généralement des infrastructures agricoles. Dans l'hypothèse où les micro-fermes opérant dans le secteur de l'économie informelle ne seraient pas éligibles aux aides à l'hectare (pas d'application de l'acquis communautaire), dans l'hypothèse également où les agro-holdings se verraient déclarées non éligibles ou limités par les dispositifs de dégressivité et de plafonnement dans leur accès à ces aides, celles-ci ne pourraient concerner que le secteur des entreprises familiales de taille moyenne. En supposant que la PAC réformée s'applique pleinement à l'agriculture ukrainienne, on imagine que les choix qui seront exprimés dans le Plan de Partenariat National et Régional choisi par l'Ukraine donneront largement la préférence aux aides de restructuration de l'agriculture, de soutiens aux investissements.

Bien entendu, l'adhésion implique que les productions agricoles et alimentaires ukrainiennes respectent toutes les normes et réglementations en vigueur dans l'Union.

Du côté de l'Union, qui est susceptible au nom de ses membres de craindre que les avantages de compétitivité de l'agriculture ukrainienne résultant certes d'avantages naturels mais aussi de structures agricoles très concentrées et atypiques ne mettent à mal les producteurs du reste de l'Union, des protections devraient être envisagées. Pendant une période de transition, et en dérogation aux principes du Marché Unique, les 27 pourraient demander la poursuite des accords de limitation d'accès de certains produits agricoles ukrainiens sur leurs territoires comme le formulent aujourd'hui les pays frontaliers de l'Ukraine.

Aussi les deux parties pourraient s'accorder sur un schéma privilégiant les instruments de cohésion et réduisant les mesures de soutien au nécessaire d'un point de vue économique et social.

Ce scénario reste subordonné à la fin des hostilités entre l'Ukraine et la Russie, et à des accords de paix permettant de conclure favorablement les négociations d'adhésion. C'est pourquoi il paraît réaliste d'envisager un scénario alternatif pour couvrir une période longue de préadhésion, ou d'un rapprochement *sui generis*.

Scénario d'association renforcée

L'accord d'association entre l'Ukraine, l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2017. L'accord d'association engage notamment les deux parties à faire converger leurs politiques en matière économiques et financières, de justice de liberté et de sécurité. L'agression de l'Ukraine par la Russie de février 2022 a conduit l'Union européenne à accorder par solidarité dès juin 2022 des dispositions d'exemption de droits pour les exportations agricoles ukrainiennes.

Les importations libres de droit à partir de juin 2022 ont provoqué un choc de compétitivité dans les secteurs des céréales, des oléoprotéagineux, du sucre, des œufs et du poulet. Les réactions des producteurs européens ont amené l'Union européenne à restreindre la portée des mesures initiales. Ces événements ont mis en évidence qu'une adhésion rapide, pleine et entière de l'Ukraine ne pouvait s'envisager sans des dispositions spécifiques pour éviter des dommages collatéraux sur l'agriculture européenne. Aussi l'accord d'association en vigueur tant que le processus d'adhésion n'aura pas abouti, doit-il conduire à une mise aux normes européennes complète des conditions de production en Ukraine, comme le prévoient également les critères d'adhésion.

Cet approfondissement de l'accord d'association pourrait être à moyen terme une alternative réaliste à un traité

ASSOCIATION RENFORCÉE



d'adhésion si l'on prend en considération les intérêts des deux parties. La vocation exportatrice de l'Ukraine à partir de la mer Noire qui a été remise en cause par les développements militaires de l'agression russe, mais pourrait de nouveau prévaloir dans des circonstances pacifiées et justifier de la part des négociateurs ukrainiens des réticences à se conformer à toutes les normes européennes. Par ailleurs, l'approfondissement de l'accord d'association pourrait activer fortement des programmes de reconstruction et de financement des infrastructures en conjuguant les financements de l'Union avec les interventions de la BERD et de la BEI.

Les péripéties de la signature de l'accord d'association méritent également réflexion. Si du côté ukrainien, la présidence pro-russe de Viktor Ianoukovytch avait empêché la signature de l'accord en novembre 2013, du côté de l'Union européenne, le processus de ratification par les États membres a été long et difficile. En particulier, lors d'un référendum convoqué par une pétition citoyenne d'euroceptiques, les électeurs néerlandais ont rejeté à une forte majorité l'approbation de l'accord en 2016. Reposant sur un compromis avec l'Union européenne déclarant que l'accord n'était pas synonyme de statut de candidat, ni d'assistance militaire, ni de libre circulation des personnes, le parlement néerlandais a pu finalement entériner l'accord avec l'Ukraine.

Ce scénario d'association renforcée mérite d'être considéré également du fait qu'un traité d'adhésion préparé par la Commission européenne pourrait susciter des refus de ratification de la part d'un ou plusieurs États membres au

point que l'accord d'association resterait le seul cadre régissant les relations de coopération et de libre-échange entre l'Ukraine et l'Union européenne.

Entre le scénario d'adhésion et le scénario d'association, une troisième voie pourrait être empruntée.

Scénario d'intégration différentielle

Si la volonté politique tant de l'Union européenne que de l'Ukraine d'amarrer cette dernière à l'ensemble des pays qui partagent les mêmes valeurs ne pouvait aboutir pour des raisons autant économiques que géopolitiques, et si la poursuite sous une forme larvée du conflit russo-ukrainien ne permettait pas de conclure une adhésion pleine et entière, une solution novatrice devrait être envisagée, sous la forme d'un accord d'intégration différentielle.

Au sein de l'Union européenne, la mise en œuvre de la zone Euro, des accords de Schengen ou de l'Espace Économique Européen (EEE) suggère qu'il est possible que des membres de l'Union concluent entre eux des accords qui ne s'appliquent qu'à une partie d'entre eux (zone Euro), ou qui s'appliquent à des pays non-membres de l'Union (Espace Schengen : 25 États membres et 4 États associés de l'Association européenne de libre-échange, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse ; l'Espace Économique Européen : les 27 de l'Union européenne et l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein).

Le terme d'Europe à plusieurs vitesses recouvre ces modes de relations qui permettent d'établir des relations étroites de coopération entre l'Union

INTÉGRATION DIFFÉRENTIELLE



européenne et d'autres pays européens sans pour autant impliquer leur adhésion.

Ce scénario d'intégration différentielle dont certains aspects seraient similaires à ceux d'une adhésion graduelle non aboutie, mais susceptible de la préparer, conviendrait particulièrement à la situation singulière de l'Ukraine. Plus qu'une association renforcée et moins qu'une adhésion immédiate, cette solution permettrait à la fois de donner le signal fort d'une coopération étroite entre l'Ukraine et l'Union européenne, sans avoir à appliquer toutes les dispositions des politiques publiques de l'Union européenne comme l'ensemble de ses règles de fonctionnement définies dans le TFUE.

Ce scénario pourrait se concrétiser facilement en matière commerciale. L'accord d'association révisé qui devrait entrer en vigueur avant fin 2025 réintroduira une mécanique similaire à celle qui avait présidé aux accords antérieurs, de libre circulation avec des clauses de sauvegarde et/ou des contingents.

L'intégration différentielle pourrait également trouver matière dans **l'application à l'Ukraine de différentes politiques européennes** comme le suggérerait une contribution de l'Institut Jacques Delors en 2023⁴⁹ (relative quant à elle à une stratégie d'intégration graduelle), avec les moyens budgétaires nécessaires.

Cette novation institutionnelle intermédiaire entre association et adhésion devrait permettre en matière de gouvernance de doter l'Ukraine d'un **statut d'observateur** dans les institutions européennes du Conseil, de la Commission et des travaux du Parlement européen sans droit de vote, mais avec la possibilité de s'intégrer aux processus de gestion de l'Union et de marquer son adhésion aux valeurs fondamentales de l'Union en souscrivant à la Charte des droits fondamentaux de l'Union⁵⁰. Proclamée lors du Traité de Nice en 2000, et parallèlement aux dispositions du TFUE, la Charte définit les engagements des signataires en matière de respect des six valeurs individuelles et universelles de dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté et justice. Depuis la mise en application du Traité de Lisbonne, la Charte a la même valeur juridique que le TFUE, la Cour de Justice de l'Union ayant compétence pour juger du non-respect des engagements de la Charte.

Ainsi l'Ukraine pourrait faire partie de l'espace Union européenne, dans des conditions qui lui conviennent et de toute façon à négocier, avec un fort soutien budgétaire et politique européen. Dans cette vision, marquée par la « réalpolitik » il pourrait être évité à la fois le fort risque intérieur à l'Europe d'un État membre refusant l'obstacle et de ses conséquences (type référendum de 2005 sur la constitution européenne), et le poids de pressions géopolitiques extérieures. Pour construire un avenir meilleur.

49 https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/PP290_Adhesion-graduelle_Macek_FR.pdf.

50 https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.



Conclusion

À de nombreux égards le nouvel élargissement de l'Union européenne en cours de négociation avec l'Ukraine, la Moldavie et 6 pays des Balkans apporte des bouleversements au modèle de l'Union européenne à 27.

Tout d'abord avec le nombre des États membres

À situation inchangée, les institutions européennes ne sauraient fonctionner efficacement à 35 lorsqu'elles rencontrent déjà des difficultés à 27. Comme le suggèrent différents rapports d'experts (rapport franco-allemand ; note Institut Delors), le Conseil devrait pouvoir délibérer sur de plus nombreuses matières à la majorité qualifiée, le Parlement européen devrait accueillir les représentants des nouveaux États membres sans augmentation du nombre actuel des députés, et la Commission devrait être réformée dans le sens d'une équipe moins nombreuse.

Vers l'Est : un autre équilibre

Un autre bouleversement proviendra du nouveau déplacement du centre de gravité de l'Union européenne vers l'Est, déjà sensible depuis l'élargissement aux quatre pays des accords de Visegrad, aux Pays Baltes, de la Roumanie et de la Bulgarie. À noter que l'entrée de l'Ukraine, de la Moldavie et de plusieurs pays des Balkans augmentera la population de religion orthodoxe, mais surtout, celles de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine et potentiellement celle du Kosovo dont les populations sont majoritairement de religion musulmane introduiront une nouvelle dimension religieuse et culturelle transformant explicitement l'Union européenne aujourd'hui empreinte des valeurs judéo-chrétiennes vers un ensemble héritier des trois religions du Livre.

Conflits aux portes : lignes rouges de l'élargissement

Le troisième bouleversement notable résulte des situations conflictuelles que connaissent les candidats à l'élargissement. L'Ukraine est aujourd'hui en guerre avec la Russie, la Moldavie est en proie à des difficultés frontalières « internes » avec la Transnistrie affiliée au Kremlin, les pays de l'ex-Yougoslavie n'ont pas encore effacé les stigmates des événements qui ont ensanglanté la région il y a moins de trente ans, et nourrissent entre eux des hostilités toujours vives. L'Union européenne ne saurait s'élargir à des États en guerre ou se contestant

mutuellement la gestion des minorités vivant dans les pays voisins. Entre la Russie qui ambitionne de reconstituer la puissance de l'ancien empire soviétique, et les États-Unis qui se désengagent de leurs alliances passées, l'Union européenne peut-elle réussir à défendre un modèle différent et des valeurs communes alors que certains de ses membres et certains pays candidats hésitent à adopter une position claire sur le sujet ?

Agriculture : l'épreuve des agro-holdings ukrainiennes

Enfin, les structures agricoles de l'Union européenne, y compris celles des Balkans, seront confrontées à celles de l'Ukraine héritées de l'ère post-soviétique, qui ont permis la constitution des agro-holdings, largement financiarisées, et hors norme sur le plan de la politique de concurrence. Les facilités offertes à l'Ukraine en 2022 ont déjà illustré le choc de compétitivité de modèles d'organisation agricole si différents, et dont pâtiraient à l'avenir de nombreuses catégories d'entreprises agricoles et de régions européennes si des dispositions n'étaient pas mises en œuvre pour l'éviter.

CFP 2028-2034 : un projet de financement à réviser

Pour réussir, l'élargissement devra s'affranchir de nombreuses difficultés politiques, économiques, et sociales afin que l'Union européenne soit en mesure d'exercer pleinement sa souveraineté. Les moyens qu'elle prévoit de mettre en œuvre pour conduire les politiques publiques dont elle a la charge ne paraissent pas comprendre le financement intégral de leur application aux nouveaux membres. En effet, le projet de Cadre Financier Pluriannuel 2028-2034 ne comporte que le financement des mesures d'accompagnement des candidats dans leur mise en conformité avec les critères d'adhésion. À moins de réduire les allocations aux anciens membres pour déployer les politiques européennes aux nouveaux membres, un budget complémentaire sera nécessaire au cours des années à venir, surtout si la Commission ambitionne de conclure l'adhésion de l'Ukraine d'ici 2030.

Intégrer l'Ukraine sans fracturer : l'option différenciée

De toutes les difficultés que présente cet élargissement sur le plan agricole et de la chaîne alimentaire, c'est essentiellement le profil de l'Ukraine qui en est le point culminant. Grand pays agricole, même amputé d'une partie de ses territoires sous domination russe, l'Ukraine aura un impact évident sur les économies agricoles des autres pays. La nature financière, la taille intégrée des entreprises « agro-holdings », leur compétitivité sont immédiatement incompatibles avec des conditions de concurrence équitable au sein du Marché Unique, et excluent a fortiori d'être renforcées par l'accès aux aides à l'hectare de soutien des revenus agricoles. Si à terme, l'adhésion de l'Ukraine est susceptible de contribuer à réduire la dépendance de l'Union élargie, en particulier dans le domaine des protéines végétales, le champ concurrentiel intracommunautaire ouvert entraînera pour les autres membres de l'Union européenne, dont la France, des déséquilibres économiques territoriaux voire de la déprise agricole. C'est vers une solution novatrice d'amarrage de l'Ukraine à l'Union européenne qu'il conviendrait de se tourner.

Après exploration de différents scénarios, il paraît réaliste d'envisager, l'intégration différentielle de l'Ukraine, allant au-delà d'une association renforcée, en lui conférant un statut particulier au sein des institutions européennes, et en la rendant bénéficiaire progressivement des politiques publiques européennes mettant l'accent dans l'immédiat sur le financement de la reconstruction du pays, sans pour autant bouleverser le marché intracommunautaire.

Bibliographie

Ouvrages

- **Fondation Robert SCHUMAN**, *Le Rapport Schuman sur l'Europe*, l'état de l'Union 2025 – Collection Lignes de repères, éditions Hémisphères – 2025.
- **Philippe DUCROQUET/Jean-Paul CHARVET**, *Atlas des politiques agricoles et alimentaires*, comment nourrir la planète ? – éditions du Rocher – Février 2024.
- **Marie-Claude MAUREL**, *Terre et propriété à l'est de l'Europe depuis 1990. Faisceau de droits, relations de pouvoir* – Presses Universitaires de Franche-Comté – 2021.

Études, travaux, articles

- **Académie d'agriculture de France**, *Séance Ukraine*, organisée conjointement avec l'Académie des Sciences agraires d'Ukraine – Animation Jean-Jacques HERVÉ – Site de l'Académie – 15 février 2023.
- **Bruegel Report**, *The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession*, Zsolt DARVAS, Marek DABROWSKI, Heather GRABBE, Luca LERY MOFFAT, André SAPIR, Georg ZACHMANN – 11 April 2024.
- **CGAAER-Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire**, *Retour d'expériences sur les dernières vagues d'adhésion à l'Union européenne, Enseignements pour les futurs élargissements*, Rapport N°24022, Véronique BELLEMAIN et Fabrice MARTY – Juillet 2024.
- **Commission européenne**, *Communication de 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE*, COM (2024)690Final et Annexes – 30 octobre 2024.
- **Fondation Robert SCHUMAN**, *l'agriculture de l'Europe et l'agriculture d'Ukraine sont complémentaires*, Jean-Jacques HERVÉ – Policy Paper N°755 du 1^{er} juillet 2024.
- **IDDR**, *Le secteur agricole ukrainien : présentation et enjeux à l'aune d'un éventuel élargissement de l'Union européenne*, Elsa REGNIER et Aurélie CATALLO – Étude N°3 – Juin 2024.
- **IHEDREA**, *Géopolitique d'Europe de l'Est et de la Russie, l'agriculture comme vecteur de puissance*, Cours de Quentin MATHIEU – 2022.
- **Institut Jacques Delors**, *Notre Europe, Pour une adhésion graduelle à l'Union européenne*, Lukàs MACEK – Policy Paper N°290 – Mai 2023, et *Un agenda 2030 pour l'élargissement*, Lukàs MACEK, Sébastien MAILLARD, Pierre MIREL – Décryptage – Décembre 2024.
- **MATTHEWS Alan**, *CAP REFORM, what impact will depressivity and capping have*, Billet du 24 juillet 2025.
- **Report of the Franco-German Group on EU institutional reform**, *Sailing on high seas: reforming and enlarging the EU for the 21st century*, 18 September 2023.
- **Revue de Droit Rural**, *L'Ukraine dans l'UE : nœud gordien de l'agriculture*, Yves PETIT – Focus N°11 – Novembre 2024.
- **SIEPS-Swedish Institute for European Policy Studies**, *Adjusting the CAP for new members: lessons from previous enlargements*, Alan MATTHEWS – September 2024.
- **The Oakland Institute**, *Guerre et spoliation, la prise de contrôle des terres agricoles ukrainiennes*, rapport de Frédéric MOUSSEAU et Eve DEVILLERS – 2023.
- **Toute l'Europe**, Newsletter, *Où en sont les pays candidats à l'élargissement*, mis à jour le 10 décembre 2024, et *Les pays candidats à l'adhésion européenne*, mis à jour 13 mai 2025.
- **UCAB-Ukrainian Agribusiness Club/Ministry for Ukrainian Agrarian Policy and Food of Ukraine**, *Outlook for Ukrainian agricultural market* – 2025.

Annexes

Annexe 1: Processus d'adhésion pas à pas



Chaque année, la Commission adopte une **communication sur l'élargissement**, qui expose ses **recommandations** concernant le processus d'élargissement, ainsi que des rapports spécifiques, qui fournissent une **évaluation détaillée** de l'état d'avancement et des **progrès accomplis par les pays candidats et candidats potentiels** sur leur trajectoire respective **vers l'Union européenne**.

Ces évaluations s'accompagnent de **recommandations** et d'**orientations** sur les priorités en matière de réformes.

Principales étapes vers l'adhésion à l'UE



1 Le pays adresse sa **candidature** au Conseil (les États membres de l'UE).



2 La Commission rend un **avis** concernant la candidature.



3 Les États membres de l'UE décident à l'unanimité d'octroyer le **statut de pays candidat**.



4 Lorsque les conditions sont remplies, les États membres conviennent (à l'unanimité) d'**ouvrir les négociations d'adhésion**.



5 La Commission propose comme base de discussion un projet de **cadre de négociation**. Les négociations d'adhésion débutent officiellement une fois que les États membres ont marqué leur accord sur le cadre de négociation.



6 Lors des négociations, qui se structurent en **groupes de chapitres**, le pays se prépare à mettre en œuvre la législation et les normes de l'UE.



7 Lorsque les négociations ont abouti dans tous les domaines, la Commission rend un **avis sur l'aptitude** du pays à devenir un État membre.



8 Sur la base de cet avis, les États membres de l'UE décident à l'unanimité de **clôre les négociations d'adhésion**. Le Parlement européen doit aussi donner son feu vert.



9 Tous les États membres de l'UE et le pays candidat **signent et ratifient un traité d'adhésion**, qui permet au pays en question de devenir un État membre de l'UE.

Négociations
d'élargissement

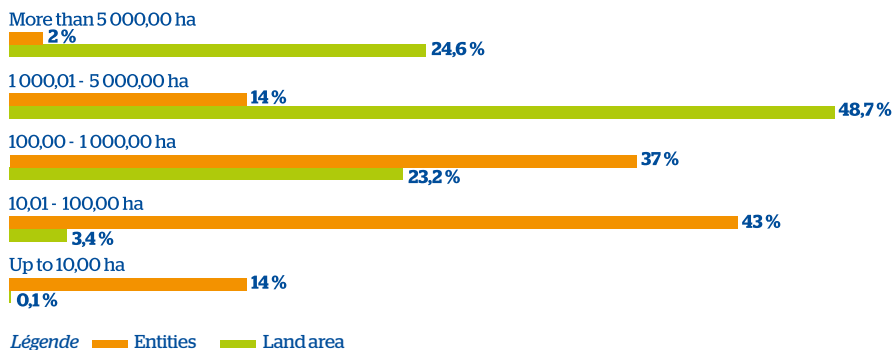
GROUPES DE CHAPITRES DE NÉGOCIATION SIX GROUPES THÉMATIQUES

- ① FONDAMENTAUX
- ② MARCHÉ INTÉRIEUR
- ③ COMPÉTITIVITÉ & CROISSANCE INCLUSIVE
- ④ PROGRAMME ENVIRONNEMENTAL & CONNECTIVITÉ DURABLE
- ⑤ RESSOURCES, AGRICULTURE & COHÉSION
- ⑥ RELATIONS EXTÉRIEURES



Annexe 2: Perspectives de l'agriculture ukrainienne

Pourcentage
des entités agricoles
(par taille) et des
surfaces qu'elles
exploitent (2024)



Source : Outlook for Ukrainian agricultural Market (UCAB 2025)



AGRICULTURE IN UKRAINE

ROLE IN UKRAINIAN ECONOMY

Agricultural exports
in 2024 reached



59.3% OR \$24.7 BLN

compared to **40.7% or \$27.7 BLN** in 2021

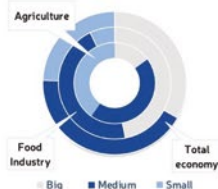
Agricultural production
in 2023 amounted to



17.8% OR €1,681.9 BLN

in total production value

Share of SME
in 2023 reached



66.4% OR €1,112.0 BLN

in total production value

Source: SSSU, MAPF

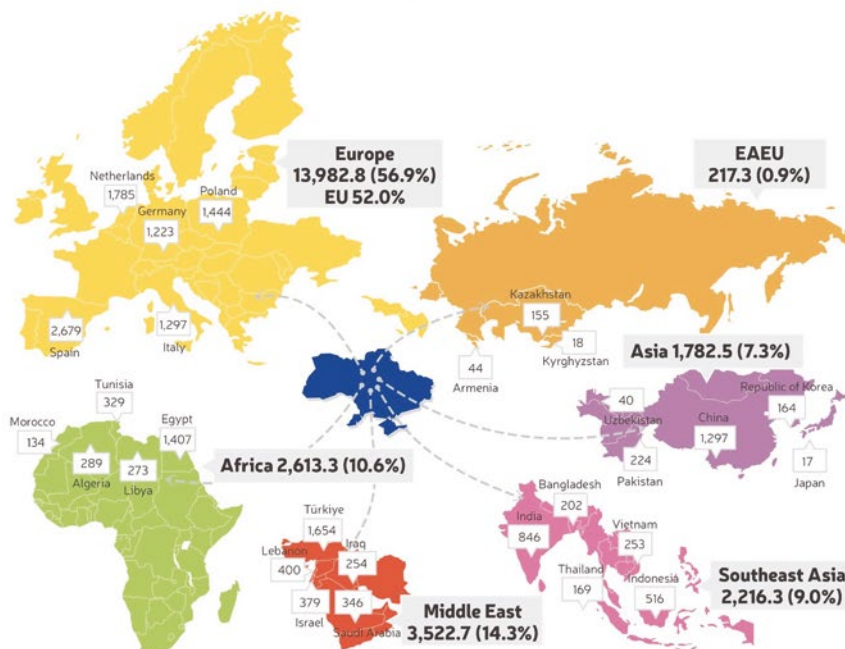
ROLE IN WORLD AGRICULTURE IN 2024

			Export, mln \$		Production		Export	
EXPORT EARNINGS	sunflower oil		5,117		#2		#1	
	corn		5,071		#7		#4	
	wheat		3,735		#9		#6	
	rapeseed		1,850		#7		#3	
	soybeans		1,340		#9		#6	
	sunflower meal		1,029		#2		#1	
	poultry		960		#19		#6	
	barley		557		#7		#5	
	white sugar		420		#18		#11	
	soybean oil		316		#19		#8	
	soybean meal		304		#19		#11	
	rapeseed oil		239		#15		#7	
	walnuts		185		#5		#4	
	powdered milk, cream		74		#13		#10	
	beef		73		#20		#18	
	cheese		54		#12		#9	
	butter		49		#13		#7	
	apples		21		#9		#14	

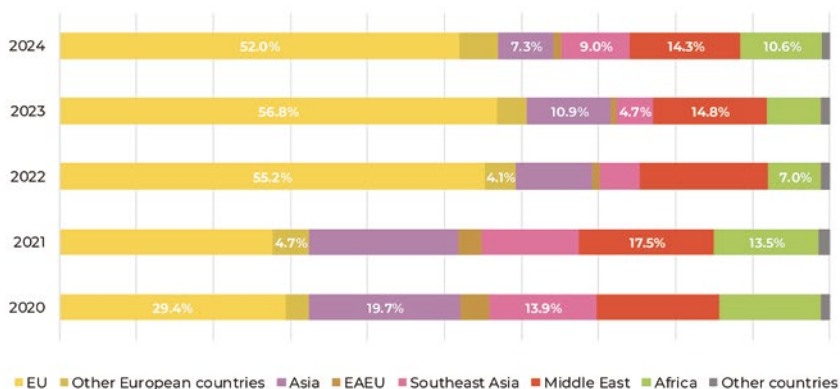
Source: USDA, rank by natural indicators



MAJOR IMPORTERS OF UKRAINIAN PRODUCTS 2024, MLN \$

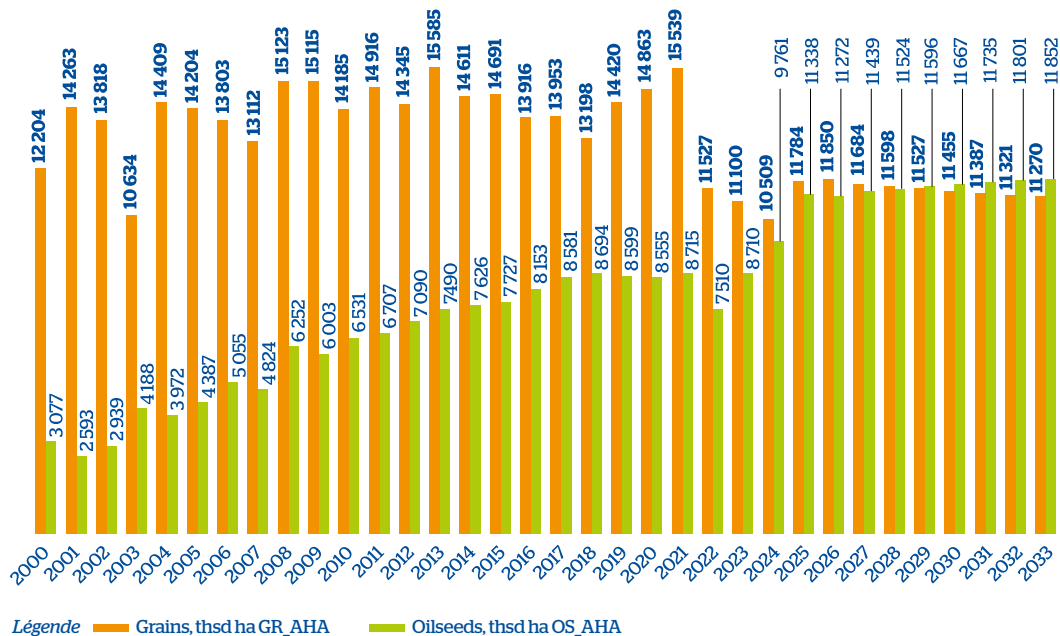


EXPORT DESTINATIONS OVER THE YEARS



Annexe 3 : Les chaînes d'approvisionnement alimentaire ukrainiennes et perspectives (KSE - Center for Food and Land Research)

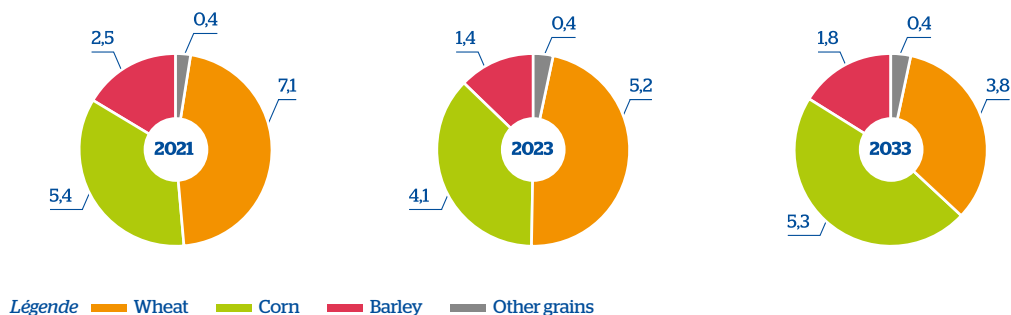
Superficies consacrées aux céréales et aux oléagineux



Prévision de répartition des superficies céréalières

GRAINS AREA DISTRIBUTION

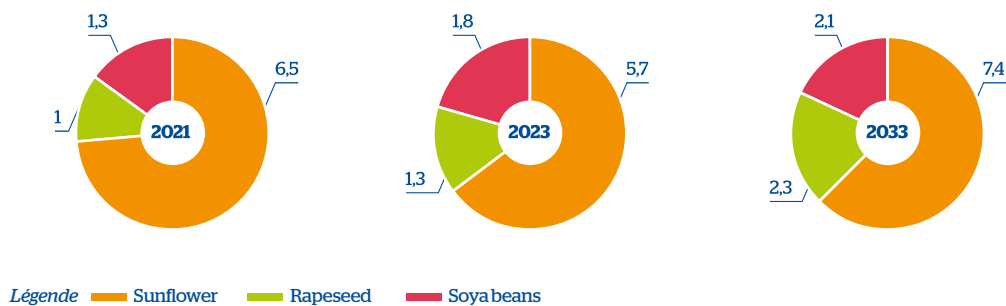
- Wheat is projected to be replaced by more profitable maize.



Prévision de répartition des superficies oléagineuses

OILSEEDS AREA DISTRIBUTION

- Areas under all oilseeds are projected to grow.
- The growth of rapeseed areas in the most pronounced.





Création assistée par l'IA.
Réalisation : **WAT** - agencewat.com



Yves Le Morvan et Bernard Valluis.
*Élargissement de l'Union européenne.
Équation institutionnelle et inconnues agricoles.
2025*



Agridéés
8, rue d'Athènes
75009 Paris
+33 (0)1 44 53 15 15
contact@agridees.com

www.agridees.com

Élargissement de l'Union européenne

Équation institutionnelle et inconnues agricoles

À la fin de l'année 2023, l'Union européenne a franchi une étape décisive en ouvrant les négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie. Dans le même temps, le processus concernant six pays des Balkans – Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie – s'est trouvé relancé. Cet élargissement potentiel vers une Union à 35 membres ne se limite pas à un enjeu géopolitique : il interroge la gouvernance des institutions européennes, la solidité du budget commun et l'avenir de la Politique Agricole Commune.

Comment adapter la gouvernance européenne à une Union élargie ? Comment ouvrir plus largement la capacité du Conseil à décider à la majorité qualifiée ? Comment anticiper l'impact budgétaire d'une extension qui pèsera sur le Cadre Financier Pluriannuel 2028-2034 ?

Le défi agricole est particulièrement aigu : si les structures de la plupart des pays candidats correspondent aux modalités actuelles de la PAC, l'Ukraine présente un cas singulier. Ses agro-holdings géantes, exploitant parfois des centaines de milliers d'hectares, ne sauraient être intégrées telles quelles au modèle entrepreneurial européen sans bouleverser l'équilibre concurrentiel et fragiliser les zones agricoles intermédiaires.

Face à ces défis, cette Note stratégique propose trois pistes : construire un cadre spécifique d'intégration différenciée pour l'Ukraine, encadrer l'impact des agro-holdings, et anticiper des soutiens innovants pour protéger l'agriculture européenne.

Une Note d'Agridées indispensable pour comprendre les enjeux de l'élargissement et leurs conséquences agricoles.

Yves Le Morvan et Bernard Valluis