Octobre 2026

PREPARER L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE : LA COMMISSION SANS LANGUE DE BOIS.

YVES LE MORVAN

Le 6 octobre 2026, la Commission a levé le voile sur des propositions concrètes ayant pour objectif d'améliorer le processus institutionnel actuel d'élargissement qui souffre de faiblesses persistantes. Les États membres principalement, et le Parlement, en débattront. La Commission a ensuite effectué une revue des principales politiques de l'Union, dont la PAC, au regard des conséquences des adhésions projetées, en premier lieu celle de l'Ukraine. Pour la première fois de façon aussi claire la Commission a exposé sans fard les problématiques et, d'évidence, la PAC en serait transformée.

SOMMAIRE

Hiérarchiser les votes et garantir le respect des engagements 2
Une procédure progressive et réversible..... 2
La PAC face au défi d'un élargissement spécifique 2
Un potentiel agricole accru sur les marchés mondiaux..... 3
Une concurrence accrue menant à des ajustements structurels..... 3
Des aides à repenser sous contrainte budgétaire..... 3
Une transition particulière pour l'agriculture ukrainienne 4
Concilier soutien à l'Ukraine et avenir de la PAC 4

HIERARCHISER LES VOTES ET GARANTIR LE RESPECT DES ENGAGEMENTS

En matière institutionnelle la Commission s'attaque à une des plaies du fonctionnement de l'Union, qui s'amplifiera avec l'arrivée de nouveaux membres : le vote à l'unanimité pour des décisions non substantielles. Ainsi actuellement, durant la période de négociation préparant toute adhésion, les étapes intermédiaires de type ouverture ou clôture de chacun des nombreux chapitres de négociation qui parsèment ce long chemin doivent être systématiquement validées à l'unanimité par les États membres. Un système lourd qui permet par exemple à tout pays de marquer ses inimitiés locales avec ses voisins par un droit de veto excessif sur des sujets qui ne sont que des paravents, freinant d'autant l'avancée générale des négociations. La Commission propose de conserver l'unanimité pour des décisions importantes telles que la ratification des traités d'adhésion mais de passer au vote à la majorité pour les étapes intermédiaires.

De même, en toute logique, la Commission propose que soient insérées dans les futurs traités d'adhésion des clauses de sauvegarde empêchant sur une longue période (15 ans par exemple) les nouveaux entrants, une fois parvenus au sein de l'Union, de s'exonérer de leurs engagements en matière d'État de droit, de démocratie… et souvent de bloquer de l'intérieur le fonctionnement de l'Union. Dans le pire des cas ce pays pourrait se voir privé de son droit de vote. Le comportement de la Hongrie de Viktor Orbán a laissé des traces dont il faut tirer les conséquences.

UNE PROCEDURE PROGRESSIVE ET REVERSIBLE

Par ailleurs la Commission suggère de « lisser » la progression des pays vers l'adhésion, en les associant plus étroitement et graduellement à certaines politiques ou programmes européens voire, dans le meilleur des cas, à leur proposer un rôle d'observateur dans certaines institutions avant l'adhésion finale. Cela pouvant être réversible.

La Commission souhaite ainsi fluidifier la procédure d'élargissement, en conservant les étapes essentielles, et responsabiliser les nouveaux entrants quitte à pouvoir ensuite les sanctionner. Il faut rendre hommage aux travaux précurseurs d'un Groupe franco-allemand qui avait fait des propositions en ce sens[1]. Agridées avait fait des préconisations similaires[2].

LA PAC FACE AU DEFI D'UN ELARGISSEMENT SPECIFIQUE

Pour ce qui concerne la PAC, la Commission reconnaît l'impact de l'élargissement en cours de négociation principalement du fait de l'Ukraine. Elle l'assume de façon très ostensible pour la première fois et fait des propositions, qui sont loin d'apporter toutes les réponses à un choc programmé[3].

[1] « Sailing on High Seas : Reforming and Enlarging the EU for the 21st century », 18 septembre 2023.

[2] « Élargissement de l'Union européenne, équation institutionnelle et inconnues agricoles », Novembre 2025.

[3] Communication de la Commission du 6 octobre 2026 au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Preparing for a wider Union », COM/2026/705 Final.

De toutes les politiques européennes, la PAC serait une des plus touchées par l'élargissement du fait des surfaces et des volumes de production concernés, mais aussi du nombre d'exploitations concernées par des besoins considérables en matière de renouvellement générationnel, d'innovation, de formation et d'investissement. D'emblée, la Commission souligne à la fois l'apport mais légitime tout autant les inquiétudes liées à l'intégration de l'Ukraine.

UN POTENTIEL AGRICOLE ACCRU SUR LES MARCHES MONDIAUX

Du côté de l'apport positif, l'UE accroîtrait sa force de frappe sur les marchés mondiaux devenant plus encore qu'aujourd'hui un acteur global contribuant à la sécurité alimentaire mondiale, et elle améliorerait par ailleurs son autonomie stratégique. Ainsi l'Europe ferait croître sa production actuelle de soja et de tournesol de 150 %, réduisant sa dépendance en protéines végétales, augmenterait son offre en maïs de 50 % et en blé de 28 %. À terme avec la modernisation de l'agriculture dans toutes ces nouvelles régions, l'UE accroîtrait fortement ses productions en grandes cultures, volailles, fruits et légumes, beaucoup moins en viande bovine et en lait. L'avenir des « plans protéines » actuels n'est pas évoqué, de même le fait que les marchés en protéines végétales sont en réalité d'ores et déjà imbriqués puisque ce secteur n'est pas protégé aux frontières depuis la création de la CEE.

UNE CONCURRENCE ACCRUE MENANT A DES AJUSTEMENTS STRUCTURELS

Du côté des conséquences négatives, la Commission admet que les agriculteurs européens vivraient une forte concurrence sur leur marché intérieur, en volumes et en prix. Cela notamment dans les secteurs des céréales, de la volaille, des œufs, du sucre, des fruits et légumes. La pression sur les prix serait particulièrement forte dans les pays limitrophes de l'Ukraine, mais évidemment pas seulement dans ces zones.

Au total, la Commission prédit un « ajustement structurel » au niveau des exploitations agricoles dans la nouvelle UE, d'évidence dans les régions d'Ukraine et des Balkans, du fait de leur taille, du poids et de la faible qualification des populations agricoles et rurales et de leur structuration obsolète. Mais également au sein de l'UE actuelle du fait d'une rude compétition intérieure sur les prix et les volumes avec les agro-holdings. À cela s'ajoutera pour tous l'impact du changement climatique et la nécessité de décarboner.

DES AIDES A REPENSER SOUS CONTRAINTE BUDGETAIRE

En ce qui concerne l'architecture de la PAC et son financement, la Commission évoque l'utilisation des outils qui sont d'ores et déjà proposés dans le projet de réforme de la future PAC, en débat actuellement. Soit principalement le plafonnement et la dégressivité des aides, un ciblage différent des soutiens (climat, environnement, développement rural, contraintes naturelles, innovation, formation…) selon les options choisies par les pays. La Commission prévient que, si de nouveaux pays devaient adhérer à l'UE au cours de la période à venir, la pression budgétaire sur la PAC telle qu'elle est actuellement serait maximale pour

les fermes familiales, « cœur du modèle agricole actuel de l'Union », risquant de « mettre à mal la résilience à long terme du système alimentaire européen en centralisant la production agricole et alimentaire européenne principalement dans les pays nouveaux entrants », en clair l'Ukraine. (NB : le budget actuellement discuté intègre les financements pré-adhésion mais pas l'application des politiques concernant de nouveaux pays qui entreraient avant 2034).

UNE TRANSITION PARTICULIERE POUR L'AGRICULTURE UKRAINIENNE

En conséquence la Commission évoque les leviers qui pourraient être appropriés en période de transition après l'élargissement, déjà utilisés dans le passé tels que l'octroi progressif des aides (« phasing-in »), dans un calendrier à terme non déterminé. Au vu des caractéristiques de l'Ukraine, elle suggère en outre des mécanismes de régulation et des clauses de sauvegarde sur les flux au sein du marché intérieur. Il y aura donc un « traitement spécifique de l'agriculture ukrainienne ». (NB : le ministre de l'Agriculture ukrainien Taras Vysotskyi s'est déjà inquiété de la durée de ces mesures restrictives et progressives, et l'UCAB (Ukrainian Agribusiness Club) proteste contre cette approche protectionniste alors que l'Ukraine respecterait l'acquis communautaire).

Effectivement la Commission souligne que les nouveaux États membres devraient avoir mis en place à temps tous les moyens réglementaires, administratifs et organisationnels (laboratoires, contrôles, mécanismes d'échanges entre pays) requis par l'acquis communautaire. Particulièrement en ce qui concerne la sécurité alimentaire, les droits des consommateurs (OGM), la santé des plantes (protection des plantes, et matériel génétique…), la santé animale (bien-être, santé vétérinaire et utilisation des produits : résistances antimicrobiennes par exemple, lutte contre les zoonoses…).

CONCILIER SOUTIEN A L'UKRAINE ET AVENIR DE LA PAC

En conclusion, cette communication de la Commission du 6 octobre est fondamentale. Pour la première fois, de façon limpide, elle explique en fait que l'élargissement à venir ne ressemblera pas aux précédents, qui pourtant ont parfois été douloureux. Le profil de l'Ukraine, géant agricole même dans la situation qui lui a été imposée par l'agression russe, avec un potentiel concurrentiel asymétrique inconnu jusqu'ici (agro-holding versus fermes familiales) entraînera une transformation évidente de la PAC sur les plans budgétaires, du fonctionnement du marché intérieur, de la réallocation progressive des principales zones productives au sein de l'Union en fonction des avantages comparatifs. Il faut cependant reconnaître l'apport de l'Ukraine pour combler des déséquilibres actuels, et pour renforcer nos différents potentiels à l'international.

Le combat de l'Ukraine est celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à se protéger des agressions. L'Ukraine a tout notre soutien en ce sens. La question géopolitique domine toutes les autres. La politique agricole en fait néanmoins partie, et au vu des arguments de la Commission, il est toujours possible de s'interroger sur le meilleur chemin à emprunter pour soutenir l'Ukraine, sans déstabiliser la PAC, les propositions d'intégration différentielle contenues dans la Note d'Agridées de novembre 2025 restent d'actualité.