



NOTE D'ORIENTATION CEPS

DU MYTHE À LA RÉALITÉ: ATTÉNUER L'INCIDENCE DE L'ÉLARGISSEMENT SUR LE BUDGET COMMUN DE L'UE, LA PAC ET LA POLITIQUE DE COHÉSION

Eulalia Rubio, Tinatin Akhvlediani and Cinzia Alcidi

Juin 2026-05

RÉSUMÉ

Le débat sur les répercussions budgétaires de l'élargissement futur de l'UE aux Balkans occidentaux et au « Trio de l'Est » (Ukraine, Moldavie et Géorgie) se réduit souvent aux craintes exagérées de coûts insoutenables et d'une redistribution massive des fonds de l'UE. Cependant, les données factuelles issues des élargissements précédents et les estimations actuelles brossent un tableau plus nuancé.

À l'exception de l'Ukraine, les pays candidats à ce jour sont de petites économies et leur adhésion n'aurait qu'une incidence budgétaire limitée sur les États membres actuels de l'UE. L'enveloppe totale allouée à ces huit pays en voie d'adhésion au titre de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion s'élèverait à 9,5 milliards d'euros par an, ce qui équivaut à peu près au montant annuel que recevrait la Pologne au titre des fonds de cohésion (8,79 milliards d'euros) ou la France au titre de la PAC (8,29 milliards d'euros) au sein d'une Union élargie.

L'Ukraine représente un enjeu plus important du fait de l'ampleur de son secteur agricole. D'après les estimations, les montants versés à l'Ukraine au titre de la politique de cohésion ne dépasseraient pas 4,8 milliards d'euros par an, soit moins que l'enveloppe qui serait allouée à l'Italie (5,79 milliards d'euros) ou à l'Espagne (4,88 milliards d'euros) et environ la moitié de ce que la Pologne recevrait (8,79 milliards d'euros) au sein d'une Union élargie. Toutefois, l'Ukraine pourrait devenir un grand bénéficiaire de la politique agricole commune (PAC). Comme lors des élargissements précédents, il faudrait conjuguer les périodes de transition, les mécanismes de plafonnement et les clauses de sauvegarde prévus dans le traité d'adhésion pour gérer ces pressions budgétaires et ces préoccupations en termes de concurrence.

Le report ou la suspension de l'adhésion n'éliminerait pas les coûts financiers, dans la mesure où l'UE continuerait d'apporter une aide de préadhésion et une assistance macrofinancière substantielles (estimées à environ 99,4 milliards d'euros sous forme de subventions et de prêts sur la période 2021-2027) sans obtenir les avantages économiques et géopolitiques généraux associés à l'élargissement de l'UE.

Cette note d'orientation du CEPS formule quatre recommandations sur la façon dont l'UE peut orienter un débat plus éclairé et fondé sur des données factuelles concernant l'adaptation du budget et des politiques de l'UE avant le prochain élargissement.



Eulalia Rubio est chercheuse senior associée au service Politique économique du CEPS. Tinatin Akhvlediani est la responsable du programme Élargissement de l'UE au CEPS. Cinzia Alcidi est chercheuse senior et responsable des services Politique économique et Emplois et compétences au CEPS.

Cette note d'orientation est la première d'une courte série sur « L'élargissement en clair : choix, coûts et conséquences pour le projet horizon Europe », qui bénéficie du soutien de la direction générale de l'élargissement et du voisinage oriental (DG ENEST).

Les notes d'orientation du CEPS présentent des analyses concises et orienté sur les politiques concernant des sujets d'actualité des affaires européennes. En tant qu'institution, le CEPS ne prend pas position sur les questions de politique européenne. Sauf indication contraire, les avis exprimés engagent les auteurs à titre personnel et ne reflètent pas l'opinion de l'institution à laquelle ils sont associés.

INTRODUCTION

L'une des inquiétudes les plus fréquentes suscitées par l'adhésion éventuelle à l'UE des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie et Kosovo en tant que candidat potentiel) et du « Trio de l'Est » (Ukraine, Moldavie et Géorgie) réside dans la possibilité d'une augmentation du budget de l'UE et d'une réorientation des fonds de cohésion et agricoles de l'UE vers les nouveaux membres, au détriment des bénéficiaires actuels. Les détracteurs soutiennent que cela ferait peser une trop lourde charge sur les membres actuels de l'UE, plusieurs bénéficiaires nets du budget de l'UE devenant ainsi des [contributeurs nets](#).

Un tableau plus nuancé se dégage de l'examen des élargissements précédents de l'UE, qui n'ont pas toujours donné lieu à une augmentation du budget de l'Union. En 1986, l'élargissement à la péninsule Ibérique s'est accompagné d'un renforcement substantiel de la politique de cohésion, et donc d'une hausse du budget de l'UE. En revanche, l'élargissement « big bang » de 2004, avec l'adhésion de 10 pays totalisant plus de 74 millions de citoyens et dont le PIB par habitant était nettement inférieur à la moyenne de l'UE-15 à l'époque, [n'a pas donné lieu](#) à une augmentation comparable du budget de l'UE. Les dépenses au titre de la politique de cohésion sont restées globalement stables, à environ 0,45 % du RNB de l'UE, et malgré l'adhésion de pays dont le secteur agricole était important, la part des dépenses agricoles dans le budget de l'UE n'a pas augmenté, affichant de fait une diminution au fil du temps.

L'élargissement de 2004 a été une [réussite économique](#) du fait qu'il a galvanisé le commerce, l'investissement et la croissance dans l'UE à 25, tandis que les [États membres actuels](#) tiraient parti de nouveaux débouchés commerciaux. Les coûts ont été pris en charge dans la limite des plafonds établis dans le budget de l'UE et la capacité d'absorption limitée des nouveaux membres a allégé la pression budgétaire.

Cela ne signifie pas que l'élargissement ne constitue pas un défi sur le plan budgétaire. Comme lors des élargissements précédents, la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion de l'UE devraient toutes deux être ajustées dans le cadre des adhésions. Cependant, l'expérience montre également que les États membres actuels conservent une marge de manœuvre considérable pour décider de la manière dont ces ajustements doivent être conçus et mis en œuvre.

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE ET LA POLITIQUE DE COHÉSION : UN COÛT OU UN INVESTISSEMENT ?

La crainte que les nouveaux États membres perçoivent des montants élevés au titre de la politique de cohésion de l'UE est dénuée de fondement. En effet, les mécanismes de cohésion actuels plafonnent le montant des fonds de cohésion qu'un pays peut recevoir en fonction de son PIB. Ce plafonnement vise à assurer que le pays possède les capacités administratives et opérationnelles suffisantes pour planifier et mettre en œuvre les fonds reçus. Dans le cadre de l'élargissement de 2004, ce plafond était fixé à 4 % du PIB des pays en voie d'adhésion. Actuellement, cette limite est établie à 2,3 % du PIB pour les États membres de l'UE les plus pauvres.

En appliquant ce plafond actuel, si les six pays des Balkans occidentaux adhéraient à l'UE d'ici à 2030, ils recevraient au total environ 4,6 milliards d'euros par an au titre des fonds de cohésion. La Géorgie recevrait 1 milliard d'euros et la Moldavie 0,6 milliards d'euros. Dans l'ensemble, cela représenterait 12 % du budget de cohésion actuel de l'UE.

L'adhésion de l'Ukraine est plus complexe en raison de sa taille et de sa population. Toutefois, le PIB de l'Ukraine est très faible, représentant à peine la moitié du PIB total de la Roumanie. De ce fait, le montant des fonds qu'elle pourrait recevoir au titre de la politique de cohésion de l'UE serait plafonné à 2,3 % de son PIB. **En appliquant cette règle, si l'Ukraine avait le même PIB qu'aujourd'hui lors de son adhésion en 2030, elle recevrait 4,83 milliards d'euros par an au titre des fonds de cohésion jusqu'en 2034, soit moins que l'Italie (5,79 milliards d'euros) ou l'Espagne (4,884 milliards d'euros) et à peu près deux fois moins que la Pologne (8,79 milliards d'euros).**

Même si les nouveaux pays, moins prospères, ne bénéficient pas de transferts importants en valeur absolue au titre de la politique de cohésion, l'élargissement peut néanmoins avoir une incidence considérable sur les fonds alloués aux États membres actuels. Du fait que les pays candidats sont beaucoup plus pauvres, leur adhésion diminuerait la moyenne du PIB par habitant de l'UE. Les dotations des fonds de cohésion étant déterminées par l'écart entre le PIB par habitant d'une région ou d'un État membre et la moyenne de l'UE, une brusque diminution de cette moyenne pourrait entraîner le reclassement de certains États membres et régions dans des catégories différentes de la politique de cohésion, ce qui aurait pour effet de réduire le financement reçu.

Les estimations suggèrent que si les neuf pays (les six pays des Balkans occidentaux plus le Trio de l'Est) adhéraient à l'UE en même temps, la moyenne du PIB par habitant de l'UE diminuerait d'environ 10 %. Selon les règles d'allocation actuelles de la politique de cohésion de l'UE, cela signifierait que l'Espagne, la Roumanie, la Hongrie, la Slovaquie et

la Lettonie pourraient connaître des réductions substantielles de leurs fonds de cohésion, qui pourraient diminuer de 15 % à 22 %.

Ce phénomène, connu sous le nom d'« effet statistique », s'est produit au cours des élargissements précédents. Celui de 2004 a réduit de 12,5 % la moyenne du PIB par habitant de l'UE. En conséquence, 16 régions ont perdu leur statut de « régions relevant de l'objectif de convergence ». Les effets négatifs pour ces régions ont été atténués par la mise en place de mécanismes temporaires visant à amortir l'incidence du reclassement.

Toutefois, il convient de souligner que l'effet statistique ne se concrétiserait pas dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), du moins d'après la proposition actuelle de la Commission. En effet, la répartition des fonds gérés dans le cadre des nouveaux plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) – qui remplaceront les programmes actuels de cohésion et la PAC – sera basée sur le PIB par habitant sur la période 2021-23. Cela signifie que l'adhésion de tout nouvel État membre ne modifierait pas le montant des fonds de l'UE alloués aux États membres existants pour la période 2028-2034.

Un autre enseignement du passé est que les transferts aux nouveaux venus au titre de la politique de cohésion produisent des retombées économiques pour les États membres existants. D'après une étude de 2011, 120 milliards d'euros directement investis au titre de l'enveloppe de la politique de cohésion en Pologne, en Hongrie, en République tchèque et en Slovaquie ont généré 76,9 milliards d'euros sous forme d'exportations directes et de gains en capital pour l'UE à 15 d'avant 2004.

Enfin, les écarts économiques entre les États membres actuels et les nouveaux venus tendent à se rétrécir au fil du temps. Les pays candidats connaissent aujourd'hui une croissance plus rapide que la moyenne de l'UE et il est probable que ce processus de convergence s'accélère après l'adhésion, réduisant progressivement l'effet de redistribution de l'élargissement. L'enseignement de l'élargissement « big bang » est clair : les niveaux de revenus moyens des États membres d'Europe centrale et de l'Est sont passés d'environ 45 % de la moyenne de l'UE au milieu des années 1990 à 80 % en 2021.

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE ET LA PAC

La PAC a toujours été l'un des points les plus litigieux des négociations sur l'élargissement de l'UE, en particulier lorsque les pays candidats étaient de grands producteurs agricoles. Les exploitants des États membres existants ont souvent craint une concurrence accrue des nouveaux membres, aussi bien en termes de part de marché que de subventions de l'UE.

Les fonds agricoles sont alloués aux pays en fonction de leur superficie agricole. La plupart des pays en voie d'adhésion sont petits en termes géographiques mais leur secteur agricole est important. Les six pays des Balkans occidentaux ne représentent qu'environ 6 à 7 % de la superficie agricole de l'UE. S'ils recevaient des fonds de la PAC par hectare similaires à ceux que perçoivent les États membres actuels, cela équivaldrait à peu près, [d'après des estimations récentes](#), à 2,2 milliards d'euros de fonds de la PAC, soit 5 % du budget annuel actuel de la PAC. La Géorgie et la Moldavie, qui sont également de petits pays, percevraient 0,6 milliards d'euros et 0,5 milliards d'euros au titre de la PAC.

Le cas de l'Ukraine serait plus complexe. Compte tenu de la taille du secteur agricole de l'Ukraine, certains craignent qu'elle puisse absorber une part importante des financements de la PAC, au détriment des exploitants des États membres actuels. L'Ukraine deviendrait, de loin, l'État membre de l'UE ayant la plus grande superficie agricole. Selon les règles actuelles de la PAC, cela ferait de l'Ukraine le plus grand bénéficiaire de la PAC, avec une enveloppe annuelle allant de 10,3 à 13,4 milliards d'euros d'après les [différentes estimations](#). Or, ces estimations supposent que l'UE octroierait à l'Ukraine un accès immédiat et complet aux fonds de la PAC, au même titre que les États membres actuels. Si les dotations de la PAC aux membres actuels ne sont pas réduites parallèlement, cela entraînerait une [hausse du budget global de la PAC](#) de 20-25 %. Il est cependant très peu probable que les États membres actuels acceptent cela.

En théorie, un moyen d'éviter cette augmentation après l'adhésion de l'Ukraine consisterait à réduire les dotations de la PAC aux États membres actuels. Hélas, cette solution semble elle aussi peu réaliste sur le plan politique. La Commission a d'ores et déjà proposé une [réduction de 10 % en termes réels](#) des aides de la PAC octroyées aux exploitants dans le prochain budget à long terme de l'UE. Bien qu'elle fasse encore l'objet de négociations au moment de la rédaction de cette note, l'adoption de cette proposition rendrait encore plus difficile la possibilité de réductions supplémentaires des dotations de la PAC aux États membres actuels afin de libérer des ressources pour les nouveaux membres.

Comme lors des élargissements précédents, le scénario le plus probable est que **l'incidence de l'Ukraine sur la PAC soit amortie par divers dispositifs, tels que de longues phases d'intégration transitoires, octroyant à l'Ukraine un accès aux fonds de la PAC dans des conditions moins avantageuses et/ou modifiant entièrement les règles de la PAC.**

Avant l'élargissement de 2004, la Commission avait proposé d'exclure les nouveaux États membres des paiements directs de la PAC. Si elle était motivée en partie par le souhait de limiter l'incidence budgétaire sur la PAC, cette proposition était également justifiée par d'autres raisons. En particulier, la Commission [faisait valoir](#) que l'écart de productivité substantiel entre les exploitations d'Europe de l'Ouest et de l'Est signifiait que l'octroi

d'un accès immédiat à ces paiements gonflerait artificiellement les revenus agricoles dans les nouveaux États membres, créant ainsi des disparités de revenus considérables au sein de ces pays.

Cependant, au cours des négociations d'adhésion, les pays candidats ont contesté ce « traitement de deuxième classe » et obtenu l'accès aux fonds de la PAC. Le compromis a consisté à leur accorder un accès progressif aux paiements de la PAC durant une phase d'intégration de 10 ans. Les paiements ont démarré en 2004 à 25 % de leur valeur totale et ont progressivement atteint 100 % entre 2008 et 2013.

Un dispositif similaire pourrait être appliqué à l'Ukraine. **Si l'Ukraine adhère à l'UE en 2030, elle pourrait recevoir dans un premier temps une part limitée de sa dotation au titre de la PAC (par exemple, 25 %), qui augmenterait progressivement sur une période de 10 ans ou plus.** Cela ne réduirait pas l'incidence à long terme de l'élargissement, mais la rendrait plus facile à gérer.

Il est également envisageable, compte tenu de la structure du secteur agricole ukrainien, que **l'UE puisse accorder à l'Ukraine un dispositif PAC spécifique.** En 2004, les nouveaux venus avaient obtenu des [aides de la PAC par hectare](#) inférieures aux dotations des États membres existants. Les paiements directs aux nouveaux membres étaient calculés en fonction de leur production agricole sur la période 1995-1999, durant laquelle la production de nombreux pays candidats avait fortement chuté dans le cadre de la transition vers l'économie de marché après la guerre froide. En conséquence, le montant des aides de la PAC était nettement inférieur à la moyenne de l'époque dans l'UE-15. Au fil du temps, les écarts de paiements de la PAC entre l'Ouest et l'Est ont été progressivement comblés, mais n'ont pas été entièrement éliminés.

En Ukraine, les grandes entreprises agricoles, qui sont hautement compétitives à l'échelle mondiale et figurent aux premiers rangs de l'exportation de certains produits de base (céréales, huiles et oléagineux), n'auraient pas besoin des paiements directs de l'UE pour maintenir leur chiffre d'affaires ou leur compétitivité. Les paiements directs de la PAC étant conditionnés au respect par les exploitants des normes juridiques minimales de l'UE en matière de bien-être animal et de respect de l'environnement, ainsi qu'à l'adoption de certaines pratiques agro-environnementales, une approche différente pourrait consister à exclure ou limiter les paiements de la PAC aux grandes entreprises agricoles, afin de réserver les dotations de la PAC aux exploitations familiales et aux ménages ruraux ukrainiens.

Une troisième option possible serait une réforme des règles de la PAC. Au lieu d'une allocation des fonds basée sur la superficie agricole, [des critères supplémentaires pourraient être introduits](#) pour mieux refléter les objectifs environnementaux et sociaux

de la PAC – par exemple, la part de paysages protégés, la quantité de carbone stockée dans les sols ou la prédominance de petites exploitations. Cela réduirait automatiquement les fonds de la PAC versés à l'Ukraine.

Bien que cette idée soit séduisante, il est peu probable qu'elle soit appliquée dans un avenir proche. La Commission vient de présenter sa proposition de [CFP post-2027](#) et malgré des nouveautés substantielles – notamment l'intégration des fonds de cohésion et de la PAC dans des plans nationaux uniques –, elle n'apporte pas de changement de fond à la logique de la répartition des ressources de la PAC entre les États membres. L'allocation des fonds reste liée en grande partie à la superficie agricole.

Dans l'ensemble, divers mécanismes déjà testés pourraient être employés pour suivre et minimiser les répercussions de l'adhésion de l'Ukraine sur les bénéficiaires actuels de la PAC. L'adhésion de l'Ukraine à l'UE donnerait également l'occasion de mettre en œuvre la réforme nécessaire de la PAC.

LES EFFETS DE L'ÉLARGISSEMENT SUR LE BUDGET DE L'UE

D'après les [estimations](#), l'aide de l'UE aux pays des Balkans occidentaux durant la période 2021-2027, notamment par le biais de l'[instrument de préadhésion \(IAP\) III](#) et de la [facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux](#) (RGF), s'élève à 14,2 milliards d'euros sous forme de subventions et 4 milliards d'euros sous forme de prêts.

Pour l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, le soutien total non remboursable prévu dans le budget de l'UE sur la période 2021-2027 s'élève à environ 18,2 milliards d'euros (17 milliards d'euros au titre de la [facilité pour l'Ukraine](#), 420 millions d'euros au titre de la [facilité pour les réformes et la croissance en faveur de la Moldavie](#) et environ 700 millions d'euros pour la Géorgie au titre de l'[IVCDCI](#) (instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale), si l'UE lève la suspension actuelle de son soutien financier).

Le budget de l'UE garantit également des prêts à l'Ukraine (33 milliards d'euros au titre de la [facilité pour l'Ukraine](#) et 28,2 milliards d'euros sous forme de prêts [AMF+](#)) et à la Moldavie (1,5 milliard d'euros au titre de la nouvelle [facilité](#) et 0,3 milliard d'euros sous forme de prêts AMF).

En d'autres termes, **les dépenses d'aide de préadhésion engagées par l'UE sur la période 2021-2027 s'élèvent à environ 99,4 milliards d'euros – 32 milliards d'euros sous forme de subventions et 67 milliards d'euros sous forme de prêts.**

Tableau 1. Aide de préadhésion aux neuf pays en voie d'adhésion, 2021-2027 (subventions et prêts), en milliards d'euros

Aide de préadhésion de l'UE pour 2021-2027	Montant (milliards d'euros)	Composantes
Subventions	32,4 milliards d'euros (4,6 milliards d'euros par an)	Balkans occidentaux : 14,2 milliards d'euros Ukraine : 17 milliards d'euros ; Moldavie : 0,42 milliard d'euros ; Géorgie : 0,7 milliard d'euros
Prêts garantis par l'UE	67 milliards d'euros	Balkans occidentaux : 4 milliards d'euros ; Ukraine : 61,2 milliards d'euros ; Moldavie : 1,8 milliard d'euros
Soutien total de l'UE (subventions + prêts)	99,4 milliards d'euros	

Source : Calculs des auteurs d'après [Rubio, E. et al. \(2025\)](#).

D'après les estimations, si les pays des Balkans occidentaux adhéraient à l'UE, ils recevraient environ 6,8 milliards d'euros par an sous forme de transferts du budget de l'EU (2,2 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion et 4,6 milliards d'euros au titre de la PAC). Si l'on ajoute à cela les estimations de fonds alloués à la Moldavie (0,6 milliard d'euros au titre de la politique de cohésion et 0,5 milliard d'euros au titre de la PAC) et à la Géorgie (1 milliard d'euros au titre de la politique de cohésion et 0,6 milliard d'euros au titre de la PAC), **le total des fonds alloués à ces huit pays en voie d'adhésion s'élèverait à 9,5 milliards d'euros par an. Ce montant serait à peu près équivalent aux fonds de cohésion versés annuellement à la Pologne (8,79 milliards d'euros) ou aux dotations de la PAC pour la France (8,29 milliards d'euros) au sein d'une Union élargie.**

En outre, l'adhésion ne permettrait pas seulement à ces pays de bénéficier des fonds de l'UE. Une fois dans l'Union, ils devraient également contribuer au budget de l'UE. Après déduction de ces contributions, **le transfert net total s'élèverait à environ 6,9 milliards d'euros par an. La répartition de ce montant sur les 27 États membres aurait un effet limité sur les contributions nettes des États membres actuels.**

L'adhésion de l'Ukraine serait beaucoup plus complexe, mais pas impossible. En appliquant le plafond de 2,3 % du PIB, les dotations au titre de la politique de cohésion ne dépasseraient pas 4,8 milliards d'euros par an, ce qui serait inférieur aux fonds alloués à l'Italie (5,79 milliards d'euros) ou à l'Espagne (4,88 milliards d'euros) et représenterait

à peu près la moitié de l’enveloppe de la Pologne (8,79 milliards d’euros) sur la période 2028-2034 au sein d’une Union élargie.

Cependant, en l’absence de dispositifs de transition ou de clauses de sauvegarde temporaires, elle pourrait recevoir entre 10,3 et 13,4 milliards d’euros par an au titre de la PAC, en fonction de la décision des États membres actuels sur une éventuelle augmentation du budget global de la PAC. Par conséquent, les transferts de l’UE à l’Ukraine s’inscriraient dans une fourchette de 15,2 à 18,2 milliards d’euros par an, correspondant à des transferts annuels nets d’environ 13,4-15 milliards d’euros. Cela ferait de l’Ukraine le deuxième bénéficiaire net du budget de l’UE, juste après la Pologne.

Tableau 2. Transferts estimés aux nouveaux États membres au titre de la politique de cohésion et de la PAC dans une Union élargie (montants annuels), en milliards d’euros

Pays candidats	Dotation des fonds de cohésion	Dotation de la PAC	Transfert net (après déduction de la contribution de l’État membre au budget de l’UE)
Six pays des Balkans occidentaux	4,6 milliards d’euros	2,2 milliards d’euros	4,8 milliards d’euros
Moldavie	0,6 milliard d’euros	0,5 milliard d’euros	0,9 milliard d’euros
Géorgie	1 milliard d’euros	0,6 milliard d’euros	1,2 milliard d’euros
Ukraine	4,83 milliards d’euros	10,3-13,4 milliards d’euros (sans période de transition)	13,4–15 milliards d’euros
Total	11,03 milliards d’euros	13,5-16,6 milliards d’euros	20,3-21,9 milliards d’euros sans dispositif de transition pour l’Ukraine

Source : Calculs des auteurs d’après [Rubio, E. et al. \(2025\)](#).

Cependant, ce scénario est très improbable. Les estimations actuelles sont basées sur des hypothèses simplifiées : aucun dispositif de transition, aucun changement dans les règles de la PAC et de la politique de cohésion après 2027 et aucune prise en compte des avantages de l’élargissement de l’UE qui compenseront les coûts budgétaires. En l’absence d’estimations officielles de l’UE, ces projections ont comblé le vide d’information et alimenté les craintes de coûts exorbitants dans plusieurs États membres. Les citoyens et les politiciens se [forgent une opinion](#) sur l’élargissement selon des scénarios qui ne reflètent pas la façon dont les élargissements précédents ont été gérés ou dont le prochain pourrait être conçu.

L'AGRICULTURE UKRAINIENNE : CONCURRENTE OU COMPLÉMENTAIRE ?

L'adhésion éventuelle de l'Ukraine à l'UE est une source d'inquiétude pour les exploitants européens, qui craignent une concurrence accrue sur le marché unique de l'UE en raison de l'afflux de produits agroalimentaires moins chers en provenance d'Ukraine.

Or, le commerce entre l'UE et l'Ukraine a déjà été libéralisé dans le cadre de l'accord d'association (AA) UE-Ukraine et de sa zone de libre-échange approfondi et complet (titre IV de l'AA), dont l'entrée en vigueur provisoire a eu lieu en 2016. Depuis, 82,2 % des droits de douane agricoles ont été éliminés et 1,2 % ont été réduits à zéro à l'issue de la période de transition de sept ans.

Après le déclenchement de la guerre totale en Ukraine, l'UE a mis en œuvre une libéralisation unilatérale complète des échanges avec l'Ukraine par le biais de mesures commerciales autonomes (MCA) afin d'appuyer l'économie de guerre de l'Ukraine et de soutenir ses exportations. Parallèlement, le corridor de solidarité a fourni des solutions logistiques vitales pour les exportations agricoles de l'Ukraine. Cela a permis aux exportations agricoles de l'Ukraine de retrouver leurs niveaux d'avant-guerre et même d'augmenter dans certaines catégories.

Avant 2022, l'Ukraine était déjà une source importante des importations agricoles de l'UE, fournissant 88 % de l'huile de tournesol, 51 % du maïs, 40 % du colza et 36 % de l'huile de soja. Dans le cadre des MCA, les exportations ont augmenté dans ces catégories, mais seulement dans une fourchette de 6 à 17 points de pourcentage. Cependant, la question s'est rapidement politisée, en particulier dans les pays frontaliers de l'Ukraine, donnant lieu à des suspensions d'urgence et à l'abandon progressif des MCA pour plusieurs produits agricoles sensibles. La Pologne, la Hongrie et la Slovaquie ont par ailleurs imposé des interdictions d'importation unilatérales sur des produits agricoles ukrainiens spécifiques. En juin 2025, l'UE a entièrement abandonné les MCA.

Cela montre que **le problème ne venait pas de la libéralisation unilatérale des échanges avec l'Ukraine adoptée par l'UE, mais plutôt de la façon dont ce cadre exceptionnel était géré**. Les tensions auraient pu être atténuées au moyen de mesures de sauvegarde ciblées sur certaines importations dans les États membres voisins. Dans la pratique, ces pays auraient pu faire office de corridors de transit plutôt que de destinations finales des produits agricoles ukrainiens si les flux commerciaux avaient été surveillés plus efficacement et réorientés vers des marchés où la demande était plus élevée.

Après l'abandon des MCA, la libéralisation des échanges UE-Ukraine s'est poursuivie dans le cadre de la révision de l'accord de libre-échange approfondi et complet, qui élargit les contingents tarifaires (CT), la libéralisation complète s'appliquant seulement aux produits

non sensibles (tels que certains produits laitiers). Si l'Ukraine devenait un État membre de l'UE ayant pleinement accès au marché unique, cela impliquerait l'élimination des CT ainsi que des droits résiduels d'environ 16 % sur les lignes tarifaires de certains produits agricoles.

En ce qui concerne les obstacles non tarifaires, alors que les mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP) sont déjà appliquées aux exportations agroalimentaires ukrainiennes vers le marché de l'UE, la pleine adhésion à l'UE imposerait au pays de se conformer aux règles de l'UE en matière de sécurité des aliments, d'utilisation de pesticides, de qualité de l'eau, de protection de la nature et de bien-être animal. Cette mise en conformité augmenterait les coûts de production des exploitants agricoles ukrainiens d'environ 10 à 15 %. **Si l'Ukraine adhère à l'Union, elle devra respecter les normes et règles générales de l'UE, en plus des MSP, ce qui serait une option plus favorable aux exploitants de l'UE que de laisser l'Ukraine en dehors de l'Union tout en continuant à lui accorder un accès pratiquement exempt de droits au marché unique de l'UE.**

Les exportations de céréales peuvent produire des pressions concurrentielles sur des marchés spécifiques de l'UE, en particulier dans les pays transfrontaliers servant de portes d'entrée, mais ces tensions sont très localisées sur le plan géographique et sectoriel et seraient facile à gérer. Les traités d'adhésion de la péninsule Ibérique et de 2004 contenaient tous deux des clauses de sauvegarde temporaires sur les volumes d'exportation post-adhésion afin d'éviter les perturbations sur les marchés des États membres existants.

Dans le cas de l'élargissement ibérique, l'Espagne a dû respecter des quotas de production d'huile d'olive pendant sept ans. En contrepartie, elle a pu retarder l'ouverture de son propre marché pour les autres huiles et les oléagineux provenant d'autres pays de l'UE. Les MCA ont d'ores et déjà montré quels sont les produits potentiellement sensibles et leurs destinations dans l'UE, ces produits pouvant être inscrits dans les traités d'adhésion afin d'être soumis à des clauses de sauvegarde commerciale et à des périodes de transition.

Enfin, il existe clairement une complémentarité entre l'approvisionnement agricole de l'Ukraine et de l'UE – le secteur agricole de l'Union étant essentiellement orienté vers des produits à plus haute valeur, transformés et très réglementés. Parallèlement, l'Ukraine est un grand producteur de produits de base à moindre valeur ajoutée, de produits intermédiaires et d'intrants agricoles, notamment les céréales et les oléagineux, qui jouent un rôle essentiel dans les systèmes d'alimentation humaine et animale.

L'Ukraine est bien placée pour fournir des protéagineux (tels que le soja), des intrants pour l'alimentation animale, des produits biologiques et des isolats de protéines. Les

importations agroalimentaires en provenance d'**Ukraine sont extrêmement importantes au regard de la dépendance structurelle de l'UE vis-à-vis des importations de protéagineux et d'aliments pour animaux, qui viennent actuellement en grande partie d'Amérique du Sud (principalement du Brésil et d'Argentine) et des États-Unis.** L'Ukraine, qui est l'un des plus grands producteurs européens de maïs et de soja, pourrait contribuer à réduire ces dépendances et à renforcer la résilience interne et l'autonomie stratégique de l'UE.

L'Ukraine est également un grand producteur et exportateur mondial d'engrais. La crise énergétique de 2022, ainsi que d'autres poudrières géopolitiques telles que les conflits en cours au Moyen Orient, ont montré que les pénuries d'engrais peuvent amplifier les prix alimentaires et alimenter l'inflation. **L'adhésion de l'Ukraine et l'intégration de sa production d'engrais sur les marchés de l'UE auraient pour effet de réduire la dépendance extérieure, d'atténuer la volatilité des prix et d'améliorer la résilience économie de l'UE.**

À plus long terme, cela pourrait également permettre à l'UE de subordonner l'accès au marché au respect des normes environnementales et de sécurité, en encourageant les investissements dans des technologies de production d'engrais à plus faible intensité de carbone. De même, l'Ukraine possède un potentiel considérable en matière d'agrostockage de carbone, de cultures industrielles et de bioéconomie, ainsi que des capacités dans les secteurs de l'agrotechnologie, de la biotechnologie et de la technologie alimentaire, qui ouvrent toutes de nouvelles voies pour renforcer la compétitivité de l'UE.

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

1. Concevoir une « nouvelle génération » de traités d'adhésion en tant qu'instrument principal de gestion des coûts de l'élargissement

Comme lors des élargissements précédents, des dispositifs transitoires devraient être mis en place pour assurer une intégration sans heurts tout en limitant les perturbations du marché et les pressions budgétaires sur les membres actuels de l'UE. Dans le secteur agricole, les paiements directs de la PAC aux nouveaux venus potentiellement éligibles à des montants élevés, tels que l'Ukraine, devraient être introduits progressivement sur une période de sept à dix ans.

De même, dans le secteur agroalimentaire, les produits et les destinations sensibles devraient être traités par le biais de mesures de sauvegarde temporaires et de phases transitoires sur une même période de sept à dix ans.

Ces périodes devraient être clairement inscrites dans les traités d'adhésion.

2. Adapter la PAC au prochain élargissement de l'UE

Les États membres de l'UE devraient adapter les instruments de la PAC avant le prochain élargissement. Cela est particulièrement nécessaire en vue de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE.

Dans le cas de l'Ukraine, des dispositifs transitoires sont requis mais pas suffisants. Contrairement aux pays ibériques dans les années 1980 ou aux pays d'Europe centrale et de l'Est dans les années 2000, **l'Ukraine est d'ores et déjà une puissance agricole très compétitive et orientée à l'exportation, où prédominent les grandes exploitations commerciales opérant sur les marchés mondiaux de produits de base.** Son adhésion soulève plutôt des questions de fond sur les principes qui sous-tendent la répartition des fonds de la PAC entre les États membres – en particulier le fait que les paiements directs restent liés dans une large mesure à la superficie agricole et n'ont aucun rapport avec les aspects liés à la productivité ou à la durabilité, bien qu'ils soient conçus pour soutenir les revenus des exploitants et récompenser la fourniture de biens publics environnementaux.

Une refonte complète des fondements et des principes d'allocation de la PAC devrait être sérieusement envisagée. Si une telle réforme ne s'avérait pas viable sur le plan politique, **la mise en place d'un dispositif permanent spécifique à l'Ukraine devrait être soupesée.** Cela pourrait impliquer une exclusion partielle ou totale des paiements directs de la PAC, alliée à un soutien accru à la reconstruction, aux investissements dans l'environnement et à l'alignement sur les normes sanitaires, phytosanitaires et environnementales de l'UE.

3. Mettre en place des mécanismes de soutien de l'UE temporaires et ciblés pour les États membres et les territoires les plus touchés par le prochain élargissement

Dans la politique de cohésion, le plafond actuel de 2,3 % du PIB limite déjà l'ampleur des transferts aux nouveaux États membres. Cependant, certaines régions et certains États membres de l'UE peuvent être confrontés à des coûts d'ajustement disproportionnés du fait de l'élargissement. L'exemple le plus connu est « l'effet statistique » par lequel l'adhésion de pays plus pauvres pourrait donner lieu au reclassement de certains États membres ou de certaines régions dans des catégories de revenus supérieures, entraînant une réduction de leurs dotations au titre des fonds de cohésion.

Bien que le problème ne se pose pas dans le cadre du prochain CFP (du fait que la répartition des fonds de l'UE entre les États membres sera déterminée par le PIB et la population de 2021-2023), l'UE devrait reconnaître cet effet asymétrique attendu et **prendre l'engagement politique d'atténuer ces incidences lors des futures périodes de programmation.**

De façon plus générale, l'UE devrait anticiper et amortir tout autre effet asymétrique des élargissements futurs au moyen de mécanismes de soutien ciblés. Par exemple, **une aide financière spécifique pourrait être fournie aux régions frontalières des pays candidats**, susceptibles d'être touchées plus directement par l'influx de migrants, ou aux régions agricoles confrontées aux pressions issues de l'ajustement du marché.

4. Informer les citoyens de l'UE des coûts et des avantages réels de l'élargissement de l'UE

Les récits fallacieux et les craintes infondées concernant les coûts de l'élargissement futur de l'UE devraient être démentis à l'aide d'estimations crédibles, de données fiables et d'évaluations indépendantes fondées sur des preuves. Cela devrait être intégré tant dans la conception des politiques que dans les stratégies de communication publique.

La Commission européenne et les États membres devraient communiquer plus clairement sur le fait que les coûts budgétaires nets de l'élargissement pour l'UE ne reflètent pas ses retombées économiques plus larges, notamment la multiplication des débouchés commerciaux et la réduction des dépendances stratégiques vis-à-vis des pays non-membres de l'UE dans les secteurs économiques clés.

Aussi bien au sein de l'UE que dans les pays candidats, les citoyens devraient être mieux informés des coûts réels de l'élargissement ainsi que des mécanismes permettant de les gérer et de les amortir, afin d'étayer un débat public éclairé et des attentes plus réalistes.

CONCLUSIONS

D'après les élargissements précédents de l'UE, il est peu probable que l'adhésion des candidats actuels entraîne une forte hausse du budget de l'UE ou une redistribution majeure des fonds de cohésion et de la PAC au détriment des bénéficiaires actuels. Bien que les nouveaux États membres soient éligibles à des niveaux supérieurs de soutien de l'UE, les membres actuels conserveraient la maîtrise totale du rythme, de la portée et des conditions de cet accès par le biais du processus d'adhésion lui-même.

Les traités d'adhésion peuvent prévoir des périodes de transition, des mécanismes de plafonnement et des clauses de sauvegarde temporaires spécifiquement conçus pour gérer les répercussions budgétaires et économiques de façon progressive et prévisible. Il n'y a aucune raison structurelle pour que le prochain élargissement soit géré différemment des précédents ou entraîne une explosion soudaine des coûts budgétaires ou à de fortes pressions dues à la redistribution.

Toutefois, les coûts budgétaires de l'UE ne représentent qu'une partie du tableau. Le coût net de l'élargissement pour le budget de l'UE ne reflète pas les retombées économiques plus larges : la multiplication des débouchés commerciaux pour les États membres actuels grâce à l'extension du marché unique, les avantages issus de l'intégration de la chaîne d'approvisionnement, la réduction des dépendances liées à l'énergie et aux matières premières stratégiques, le renforcement des capacités de défense (particulièrement pertinent pour l'Ukraine) et la stabilité politique grâce à l'ancrage des pays candidats dans les cadres de gouvernance de l'UE.

Ceci étant, les coûts de l'élargissement ne devraient pas être évalués par rapport à un statu quo figé, mais dans l'optique d'une alternative réaliste. Le report ou le blocage de l'adhésion n'éliminerait pas les coûts puisque l'UE continuerait de fournir des aides financières substantielles par le biais des instruments de préadhésion, sans pouvoir bénéficier des avantages économiques et géopolitiques d'une intégration plus poussée. La comparaison pertinente ne consiste pas à opposer l'élargissement au statu quo, mais plutôt à mettre en balance un élargissement accompagné de dispositifs transitoires bien conçus et des retards indéfinis entraînant une augmentation permanente des coûts.

La prise en compte de ces réalités exige de lancer un débat transparent et fondé sur des données probantes concernant la façon d'adapter le budget de l'UE au prochain élargissement, ce qui est particulièrement urgent au regard des négociations en cours sur le CFP (au moment de la rédaction de ce document) et des changements structurels impliqués. Les États membres et les institutions de l'UE devraient soutenir pleinement un débat éclairé qui intègre également les avantages réels de l'élargissement de l'UE, au-delà du simple souhait de limiter les coûts.



CEPS

Place du Congres 1

B-1000 Brussels