

Élargissement potentiel de l'Union européenne à l'Ukraine : opportunités et risques commerciaux pour la France et l'UE

L'Ukraine est un acteur agricole de premier plan. Son éventuelle adhésion à l'Union européenne (UE) aurait nécessairement des impacts sur le marché intra-communautaire, dont les prémices ont été observées avec l'ouverture accrue aux échanges depuis le début de la guerre avec la Russie. Dans ce contexte, et pour mieux identifier les défis à venir, le ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire a commandé une étude au cabinet Abcis¹. Selon ses auteurs, l'élargissement de l'UE à l'Ukraine intensifierait la concurrence entre pays dans les secteurs des grains, du sucre, de la viande de volaille et du miel. Cependant, les nécessaires adaptations des filières ukrainiennes, en matière sanitaire et de bien-être animal, se traduiraient par une baisse de leur compétitivité prix. Plus globalement, l'intégration de l'Ukraine contribuerait à améliorer la souveraineté alimentaire européenne.

L'accélération des négociations d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne (UE), formalisée par l'octroi du statut de candidat en juin 2022, s'inscrit dans un contexte géopolitique marqué par la guerre d'agression russe. Avec un secteur agricole représentant près de 10 % de son PIB et 60 % de ses exportations, l'Ukraine occupe une place majeure sur les marchés mondiaux, notamment comme premier exportateur d'huile de tournesol, quatrième pour le maïs, et elle est un acteur clé du secteur des céréales et oléagineux. Depuis 2022, l'agriculture ukrainienne fait face à des défis majeurs : perte de 4,5 millions d'hectares de terres arables, destruction d'infrastructures logistiques et pénurie de main-d'œuvre due au déplacement de 8 millions de personnes. Pourtant, malgré ces contraintes, le pays conserve un rôle central dans l'approvisionnement mondial, ce qui en fait un partenaire stratégique pour l'UE.

L'intégration de l'Ukraine soulève cependant des questions cruciales pour les filières agricoles européennes. D'un côté, elle offre des opportunités en termes de sécurité alimentaire et d'approvisionnement en matières premières. De l'autre, elle présente des risques concurrentiels, en raison de coûts de production inférieurs à ceux de l'UE (de 20 à 40 %, selon les filières), d'un alignement normatif encore partiel (notamment sur les pesticides, le bien-être animal et la traçabilité), mais surtout de structures de production radicalement différentes.

Cette note synthétise les enjeux et défis de cette intégration, en se concentrant sur les filières stratégiques que sont les céréales, le lait, le sucre, les volailles et les œufs. Elle interroge la capacité de l'Ukraine à concilier modernisation, résilience face à la guerre et conformité aux standards européens, tout en estimant les impacts potentiels sur les marchés de l'UE et de la France. Entre compétitivité accrue et déséquilibres commerciaux, quel équilibre trouver pour une intégration réussie ?

1 - Une agriculture ukrainienne duale : cohabitation d'un modèle industriel exportateur avec des exploitations familiales structurant le marché intérieur

La prédominance des agroholdings : des modèles intégrés orientés vers l'export

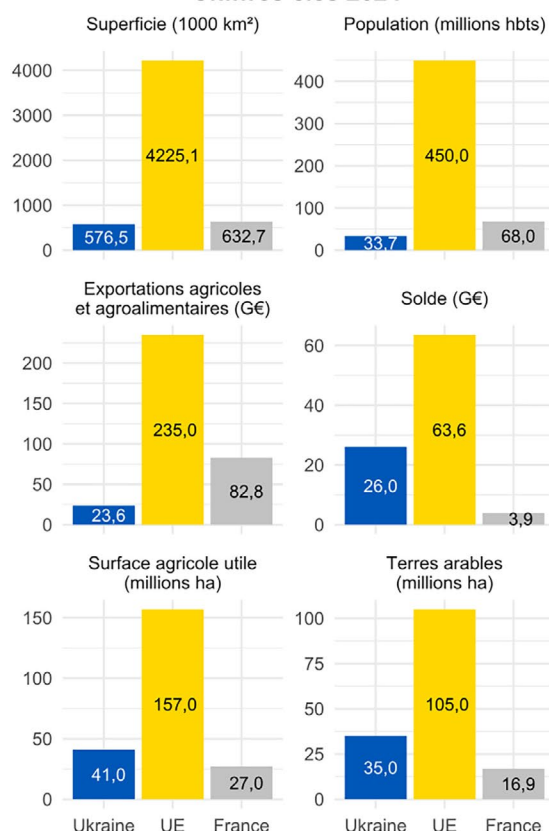
L'agriculture ukrainienne est marquée par la présence d'*agroholdings*, des structures capitalistiques de grande envergure qui dominent les filières exportatrices (encadré). Ces acteurs, intégrés verticalement, contrôlent l'ensemble de la chaîne de valeur, de la production à l'exportation, et bénéficient d'économies d'échelle significatives. Dans la filière volailles, deux exemples illustrent cette concentration : MHP, qui produit 711 000 tonnes de volailles par an et représente 55 % de la production

nationale, et le *Dniprovskiy Poultry Complex*, avec 80 000 tonnes annuelles. Ces groupes intègrent non seulement l'élevage, mais aussi la production de céréales destinées à l'alimentation animale, ainsi que la logistique et l'exportation. Leur modèle repose sur une maîtrise totale des coûts, leur permettant de proposer des prix compétitifs sur les marchés internationaux.

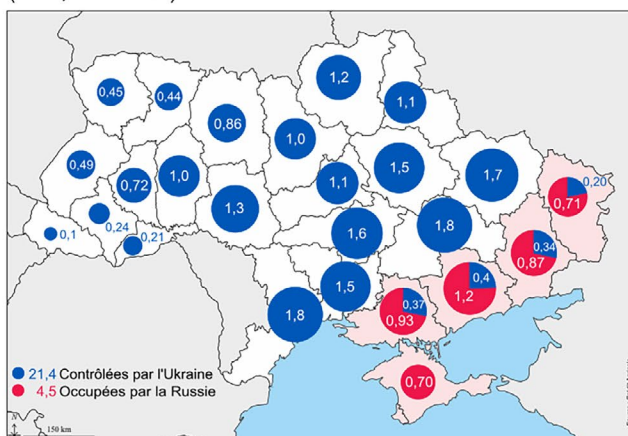
Dans le secteur des céréales, Kernel, qui exploite 515 000 hectares et produit 3 millions de tonnes par an, incarne cette intégration verticale. Le groupe contrôle des silos, des terminaux portuaires et des réseaux de distribution, lui assurant une position dominante sur les marchés mondiaux. De même, dans la filière sucre, *Astarta* et *Radekhivskiy* (dont l'actionnaire majoritaire est le groupe allemand *Pfeiffer & Langen*) représentent 50 % de la production nationale. À l'image d'*Astarta*, qui cultive 220 000 hectares appartenant à une multitude de petits propriétaires terriens et possède six sucreries, les *agroholdings* disposent généralement d'une grande flexibilité et ajustent leurs surfaces cultivées et le nombre d'usines en fonctionnement

1. ABCIS, ARTB, 2026, *Analyse prospective des opportunités et risques commerciaux pour la France et l'Union européenne dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne à l'Ukraine*, rapport pour le ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire : <https://agriculture.gouv.fr/analyse-prospective-des-opportunités-et-risques-commerciaux-pour-la-france-et-lunion-europeenne>.

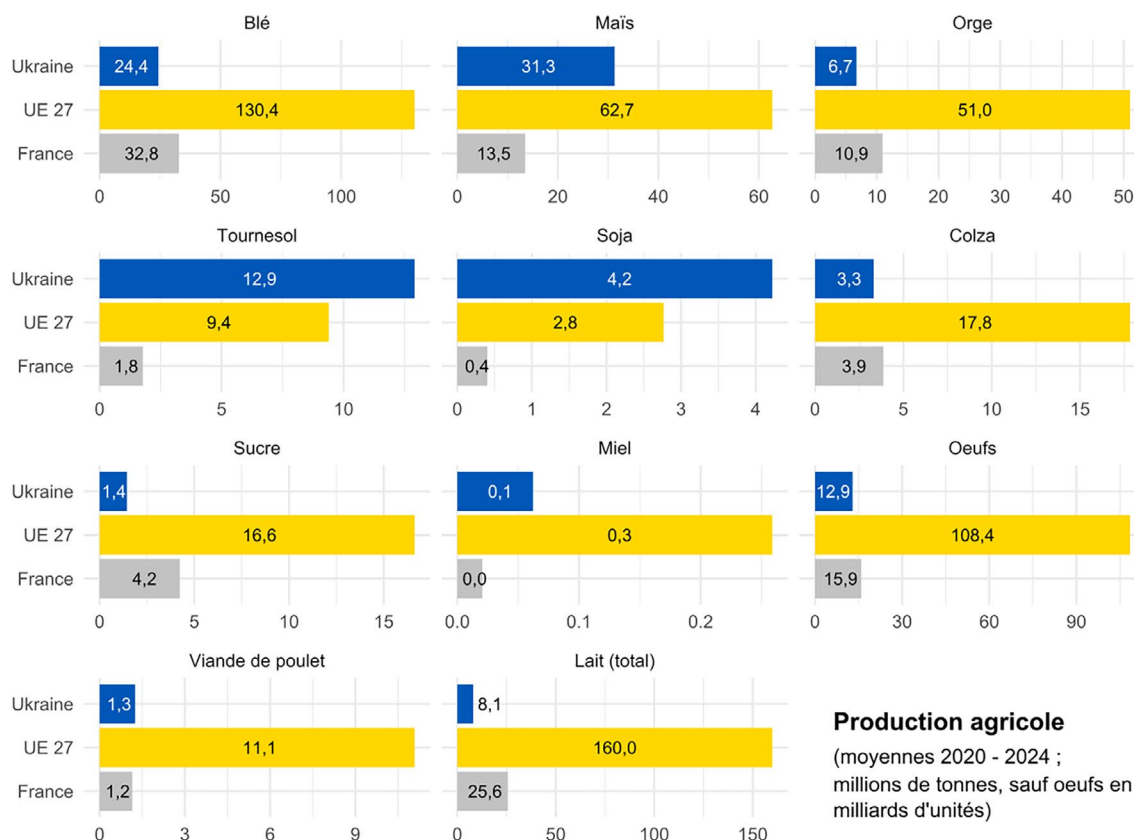
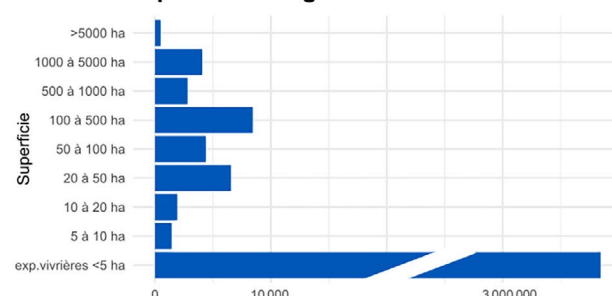
Chiffres clés 2024



Surfaces en terres arables (2024, millions ha)



Nombre d'exploitations agricoles



Production agricole

(moyennes 2020 - 2024 ; millions de tonnes, sauf oeufs en milliards d'unités)

Source : CEP, d'après rapport final de l'étude, FAOStat et Crédit Agricole

selon les opportunités de marché. C'est ainsi qu'en réponse à l'ouverture du marché sucrier européen, les surfaces betteravières ukrainiennes ont augmenté de + 39 % entre 2022 et 2024. Cette situation contraste avec la capacité d'ajustement plus limitée des structures européennes, reposant sur des exploitations dont la surface est mille fois inférieure.

Cette concentration extrême soulève des enjeux majeurs. Trois *agroholdings* contrôlent à elles seules 80 % des exportations de volailles, posant la question de la résilience du secteur en cas de crise. Par ailleurs, leur poids économique leur permet de négocier des conditions avantageuses avec les fournisseurs et les clients, renforçant leur pouvoir de marché et leur compétitivité. Cette domination marginalise d'autant les petites et moyennes exploitations, déjà fragilisées par la guerre et la concurrence des grands groupes.

Les exploitations familiales et intermédiaires : des acteurs présents sur les marchés locaux

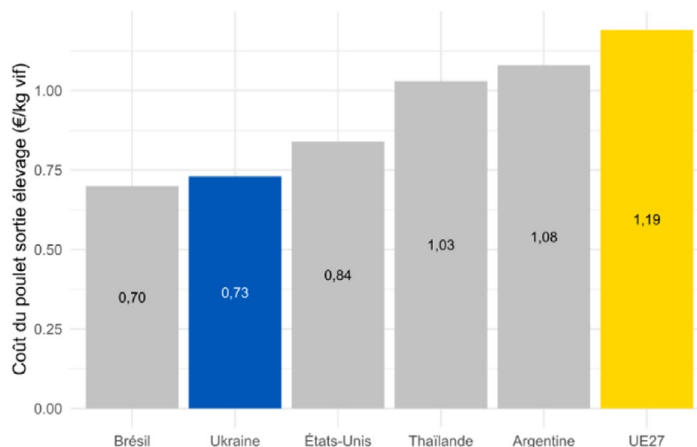
À l'opposé des *agroholdings*, les exploitations familiales et intermédiaires jouent un rôle clé dans l'approvisionnement du marché intérieur. Dans la filière laitière, 70 % des vaches sont détenues par des particuliers. Leur productivité moyenne s'élève à 4 660 kg de lait par vache et par an, contre 5 820 kg pour les entreprises industrielles. Ces producteurs, souvent organisés en circuits informels, vendent leur lait directement ou *via* des collecteurs locaux. Leur production, bien que moins compétitive en termes de coûts, reste essentielle pour la sécurité alimentaire du pays. Cependant, leur part dans la production totale diminue régulièrement, avec une baisse de 4 % par an depuis 2015, en raison de difficultés d'accès aux financements, aux intrants et aux marchés formels.

Dans la filière œufs, les basses-cours représentent environ 20 % de la consommation nationale. Ces petites structures, souvent saisonnières (printemps-été), commercialisent leurs produits sur les marchés locaux, *via* des circuits courts incarnés par les « babouchkas », des femmes âgées vendant des œufs et d'autres produits fermiers. Leur rôle est d'autant plus important que les *agroholdings* se concentrent sur les marchés d'exportation, laissant le marché intérieur aux acteurs locaux. Pourtant, ces exploitations familiales sont menacées par la modernisation du secteur et la pression concurrentielle des grands groupes, qui bénéficient de coûts de production bien inférieurs.

Implications pour l'UE : entre opportunités commerciales et risques de déséquilibres sur les marchés

L'intégration de l'Ukraine à l'UE présente des opportunités commerciales évidentes pour des investisseurs et acteurs du monde agricole (par exemple les équipementiers européens, sujet non abordé dans cette étude). Par ailleurs, l'Ukraine pourrait contribuer à renforcer la souveraineté alimentaire de l'UE en fournissant des matières premières essentielles,

Figure 1 - Coûts de production du poulet vif selon les principaux pays producteurs



Source : CEP d'après rapport final de l'étude

comme l'huile de tournesol, les tourteaux de soja à destination des animaux d'élevage.

Mais cette intégration comporte également des risques pour certaines filières. Les coûts de production ukrainiens pourraient exercer une pression à la baisse sur les prix et fragiliser des filières européennes, dont les structures de production diffèrent du système « *agroholdinhg* » exportateur ukrainien. Par exemple, le prix des œufs ukrainiens est 40 % inférieur à celui des œufs français, tandis que la viande de volaille est 20 % moins chère que la moyenne européenne (figure 1). Cette différence de compétitivité a déjà déstabilisé des producteurs européens, notamment dans les pays frontaliers comme la Pologne ou la Hongrie, lors de la libéralisation des échanges en 2022.

La question centrale est donc la suivante : comment l'UE pourrait-elle tirer parti de la compétitivité ukrainienne pour sécuriser ses approvisionnements, sans fragiliser ses propres filières ? Les mécanismes de sauvegarde, comme les quotas sur le sucre ou les volailles, pourraient être maintenus temporairement après l'adhésion. Par ailleurs, la concentration des exportations ukrainiennes, entre les mains de quelques *agroholdings*, serait à analyser en termes de risques stratégiques. Cela interroge également sur les équilibres entre les différents modèles d'agriculture au sein de l'Union européenne.

2 - Normes et standards de production : des écarts majeurs aux conséquences commerciales

Écarts sanitaires et phytosanitaires : un alignement en cours mais incomplet

L'alignement des normes ukrainiennes sur celles de l'UE est un prérequis à l'intégration. Pour l'heure, des écarts persistent, notamment en matière de pesticides et de résidus dans les produits agricoles. Dans la filière betterave, 29 substances actives sont autorisées en Ukraine mais interdites dans l'UE. C'est notamment le cas de puissants insecticides comme le chlorpyrifos ou l'imidaclopride. De même, l'absence de cadre réglementaire clair sur

les OGM soulève des risques de contamination des flux exportés vers l'UE, où leur utilisation est plus strictement encadrée.

Les normes de qualité des produits laitiers illustrent également ces divergences. Jusqu'en 2018, la norme ukrainienne DSTU 3662-97 autorisait des niveaux de contamination bactérienne et de cellules somatiques bien supérieurs aux standards européens. Bien que la norme DSTU 3662:2018 ait réduit ces seuils, les contrôles restent insuffisants : seuls 14 % des établissements laitiers ont été inspectés en 2022, contre 100 % dans l'UE. Par ailleurs, une étude menée entre 2020 et 2023 a révélé la présence de chloramphénicol, un antibiotique interdit en UE depuis 1994, dans 0,85 % des échantillons de lait analysés. Ces écarts sanitaires pourraient entraîner des rejets aux frontières européennes, avec des conséquences économiques pour les exportateurs ukrainiens.

Bien-être animal : un retard structurel aux implications commerciales

Le bien-être animal est un autre domaine où l'Ukraine accuse un retard significatif. La législation actuelle, basée sur la loi de 2006 sur la protection des animaux contre la cruauté, se limite à des dispositions générales sur l'absence de maltraitance, sans aborder les conditions d'élevage, de transport ou d'abattage. La nouvelle loi vétérinaire de 2021, qui devait aligner l'Ukraine sur les standards européens, a vu son application repoussée à 2026. En conséquence, l'Ukraine est classée « E » dans l'Indice de protection animale, un niveau comparable à celui de la Chine, loin derrière les pays de l'UE.

Des pratiques encore autorisées en Ukraine sont proscrites dans l'UE (sauf exception), comme l'époinçage du bec chez les volailles ou l'utilisation de cages non aménagées pour les poules pondeuses (bannie dans l'UE depuis 2012). Ces différences pourraient compliquer l'accès des produits ukrainiens au marché européen, où les consommateurs et les distributeurs sont de plus en plus sensibles à ces enjeux. Par exemple, les œufs ukrainiens, souvent produits dans des conditions non conformes

aux normes européennes, pourraient se voir refuser l'accès à certains marchés, malgré leur compétitivité-prix.

Enjeux pour l'UE : entre compétitivité et alignement normatif

L'Ukraine a engagé des réformes réglementaires notables, comme la création d'un registre national des médicaments vétérinaires ou l'adoption de la loi sur le domaine vétérinaire en 2021. Cependant, la mise en œuvre de ces textes prend du retard, en raison de la guerre et des priorités économiques du pays. L'alignement complet avec les normes de l'UE est attendu d'ici 2028, mais des retards sont probables, notamment pour le bien-être animal, où les écarts restent importants. Pour les filières européennes, cela signifie que les produits ukrainiens pourraient continuer à bénéficier d'un avantage concurrentiel lié à des coûts de production plus faibles, tout en restant partiellement exclus de certains marchés en raison de non-conformités.

La question se pose donc de savoir comment l'UE peut accompagner l'Ukraine dans cette transition, sans pénaliser ses propres producteurs. Des mécanismes d'aide technique et financière pourraient être mis en place pour moderniser les infrastructures ukrainiennes et former les acteurs locaux aux standards européens, en particulier les petites structures de production. Les *agroholdings* ont déjà accès aux financements extérieurs, sont dynamiques et réactives, et devraient pouvoir intégrer ces normes sans trop de difficultés techniques.

3 - Incertitudes productives et adaptations : guerre, potentiel agricole et restructurations en cours

Impacts de la guerre : pertes de surfaces, destruction des infrastructures et pénurie de main-d'œuvre

La guerre a profondément affecté le secteur agricole ukrainien. Environ 4,5 millions d'hectares de terres arables sont occupés ou minés, soit 15 % de la surface agricole utilisée (SAU) du pays. Parmi ces terres, 1 million d'hectares se situent en Crimée, annexée par la Russie depuis 2014. Les infrastructures logistiques ont également été durement touchées : la destruction du barrage de Kakhovka en 2023 a entraîné la perte de 78 % des surfaces irriguées, affectant particulièrement les cultures de maïs et de tournesol. Les silos de stockage, cibles fréquentes des bombardements, ont vu leur capacité réduite de 57 millions de tonnes à 41,4 millions depuis 2022. Les ports, essentiels à l'exportation des céréales, sont régulièrement visés, contraignant les exportateurs à emprunter des routes alternatives, plus coûteuses et moins efficaces.

La pénurie de main-d'œuvre est un autre défi majeur, avec 8 millions de déplacés, soit 20 % de la population. Les *agroholdings* peinent ainsi à recruter : *Astarta*, par exemple, a dû réduire son cheptel laitier en 2022 en raison du manque de travailleurs. Cette situation aggrave les tensions sur les coûts de production et limite la capacité du pays à répondre à la demande mondiale.

Potentiel agricole et limites structurelles : entre atouts naturels et dépendances

Malgré ces difficultés, l'Ukraine conserve des atouts majeurs. Ses *chernozems*, des sols historiquement très fertiles, couvrant 28,3 millions d'hectares, permettent des rendements soutenus avec peu d'intrants (ex : 6,8 tonnes par hectare pour le maïs). Le climat continental est également favorable aux céréales et aux oléagineux, comme le tournesol ou le colza. Cependant, ces avantages naturels sont menacés par des pratiques agricoles non durables, comme la monoculture intensive, qui appauvrit les sols. Le tournesol, autrefois cultivé tous les 7 ans sous l'ère soviétique, est désormais planté tous les 2 à 3 ans, ce qui accélère l'érosion et, à long terme, réduit les rendements potentiels.

Par ailleurs, l'Ukraine reste dépendante des intrants importés. Avant 2022, 80 % des engrais provenaient de Russie ; depuis, les approvisionnements se sont diversifiés vers l'UE et la Turquie, mais à des coûts plus élevés. L'irrigation, limitée à 1,6 % des terres (contre 5 à 10 % dans l'UE), constitue un autre point faible, surtout dans un contexte de changement climatique où les sécheresses deviennent plus fréquentes.

Face à ces défis, des adaptations sont en cours. La diversification des cultures, comme le développement du soja (+ 189 % de surfaces depuis 2010), vise à réduire la dépendance au tournesol et à améliorer la résilience des exploitations. Cependant, ces changements prendront du temps, et leur succès dépendra des investissements dans les infrastructures et les technologies agricoles.

Restructurations et capitaux étrangers : quelle agriculture ukrainienne à l'horizon 2035 ?

La reconstruction du secteur agricole ukrainien passera par la modernisation des infrastructures. Les silos, dont la capacité a chuté de 30 % depuis 2022, devront être reconstruits pour retrouver leur niveau d'avant-guerre. Les ports, comme Odessa ou Chornomorsk, devront être sécurisés et leurs capacités augmentées pour faire face à la demande mondiale. Kernel, par exemple, possède deux terminaux en eaux profondes d'une capacité de 8,8 millions de tonnes par an, mais leur utilisation reste limitée par les risques de bombardements.

Les *agroholdings* joueront un rôle clé dans cette reconstruction. Leur capacité à lever des fonds, notamment auprès d'investisseurs étrangers, leur permettra de moderniser leurs outils de production. Cependant, leur structure actionariale soulève des questions. MHP, détenu par Yuriy Kosiuk via une société basée à Chypre, a déjà investi dans des usines en Slovaquie et en Espagne pour sécuriser ses débouchés. Cette internationalisation pourrait réduire la dépendance de l'Ukraine vis-à-vis de son marché intérieur, mais elle interroge aussi sur la pérennité des investissements dans le pays.

À l'horizon 2035, la restauration du potentiel de production reste incertaine, en raison des risques géopolitiques, climatiques et économiques. Le potentiel exportateur de l'Ukraine restera tributaire de la demande mondiale et de la concurrence russe sur les marchés internationaux.

*

L'intégration de l'Ukraine à l'UE présente à la fois des atouts et des risques. D'un côté elle offre des opportunités en termes de souveraineté alimentaire et d'approvisionnement du marché européen en matières premières, renforçant la résilience de l'UE face aux crises mondiales. De l'autre, elle pose des défis en matière de concurrence interne, en raison de la compétitivité-coût des produits ukrainiens, d'écarts normatifs et de concentration importante des moyens de production et d'exportation entre les mains de quelques firmes. La dualité du modèle agricole ukrainien, entre *agroholdings* et exploitations familiales, interroge sur la capacité du pays à concilier modernisation et équité sociale.

L'alignement normatif reste incomplet. Les écarts sanitaires et de bien-être animal persistants pourraient freiner, temporairement, l'accès des produits ukrainiens au marché européen, tout en exerçant une pression concurrentielle sur les filières de l'UE. Le maintien de mécanismes de sauvegarde, comme les quotas sur le sucre ou les volailles, devra être étudié afin de protéger les producteurs européens durant une phase transitoire, dont la durée sera une donnée importante.

Pour l'UE et la France, l'enjeu sera donc de trouver un équilibre entre l'intégration économique de l'Ukraine et la protection de leurs propres filières. Cela passera certainement par un accompagnement technique et financier de l'Ukraine, afin d'accélérer son alignement sur les standards européens, et par une réflexion plus générale sur les modèles agricoles et leur soutien économique dans l'Union européenne élargie.

Mathieu Désolé,
Baptiste Buczinski, Léa Dulon
ABCIS

Alexis Patry
ARTB

Jean-Noël Depeyrot, Muriel Mahé
Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-Alimentaire
et de la Souveraineté alimentaire
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP

Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directeur de la publication : Vincent Marcus

Rédacteur en chef : Bruno Héral
Mél : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75
Composition : DESK (www.desk53.com/fr)
Dépôt légal : À parution © 2026