

Elargissement de l'UE à l'Ukraine : un défi collectif

Synthèse de la séance du 18 mars 2026

Marina Pourrias

Académie d'Agriculture de France- Section Politique et Economie

A l'heure où l'UE peine à projeter son futur et arbitrer ses dépenses dans un contexte géopolitique profondément instable et où l'instrumentalisation violente et décomplexée des lignes vitales que sont hydrocarbures et alimentation questionne la stabilité de ses économies et ses sociétés, ce projet d'élargissement suscite des réactions diverses quant à ses risques et bénéfices, pour l'UE et ses états membres, tandis qu'apparaissent des visions différentes de la nature du « rapprochement » souhaitable entre UE et Ukraine : intégration (selon quelles modalités) ..ou tout autre scénario ? Si l'argument géopolitique liant intégration de cet Etat - au devenir incertain - et sécurité de l' « hémisphère Nord » semble être la seule variable retenue dans l'équation, ignorer l'ampleur et la complexité du défi, est un facteur supplémentaire de fragilisation de l'UE qui laisse déjà apparaître des fissures sous la pression du réel. La question agricole est ici centrale pour les deux parties. Pour l'économie de l'Ukraine, que plus de 4 ans de guerre ont encore plus fragilisée, pour l'UE attirée par son potentiel agricole considérable mais exposée à son modèle socio-économique particulier qui questionne autant son dispositif PAC que la résilience des modèles existants, filières agroalimentaires et territoires de l'UE. Cette session a abordé, au travers de témoignages et analyses, nombre de questions. Quelles sont les caractéristiques de ce modèle socio-économique agricole ukrainien ? En quoi est-il complémentaire ou concurrent des filières agricoles communautaires sur les marchés communautaires ou internationaux ? Peut-il s'intégrer au dispositif PAC dans sa philosophie actuelle ? Le cadre d'une intégration est-il défini (processus, conditionnalités), budgété (CFP 2028-2034) ?

L'Ukraine : un modèle agricole particulier issu de la dé-collectivisation

Une vocation agro-exportatrice soutenue par les agro-holdings

Si l'économie réelle (PIB PPA) ukrainienne n'a jamais récupéré son niveau de 1990, son agriculture, employant 15% de la population active, est indéniablement le secteur stratégique qui a su se développer et positionner la 2^{ème} surface arable du Continent comme puissance agricole exportatrice. Les exportations agricoles se taillent la part du lion - entre 30% et plus de 50% - des flux de biens en valeurs, facilitées par sa position riveraine de la mer Noire et le complexe portuaire d'Odessa qui traite plus de 90% de ses grains. Depuis trois décennies, position stratégique et richesse des ressources dont les *Tchernoziom* n'ont eu de cesse d'attirer les investisseurs et créanciers internationaux, dont l'implication a permis depuis 2000 le quadruplement de la production de céréales et oléo-protéagineux, exportée à plus de 50%. Cette vocation exportatrice est soutenue par de grandes entreprises, fruits d'une lente restructuration des exploitations agricoles fondée sur la mise en location des terres agricoles issues de la dé-collectivisation et d'un processus d'hyper concentration.

Agro-holdings : OVNI dans le paysage agricole européen

De ces grandes entreprises sont issues les agro-holdings (184), dont à la veille du déclenchement du conflit, les filiales exploitaient environ 21 % des terres. Puissants conglomérats soumis à une logique de financiarisation sous le contrôle des créanciers internationaux, diversifiés et verticalement intégrées, elles sont dotées des infrastructures de

stockage et logistiques nécessaires au fonctionnement de la chaîne de valeur du champ au terminal portuaire. Quatre années de guerre, de lourdes pertes humaines, un potentiel de production endommagé, des infrastructures logistiques détruites, ont révélé la résilience du modèle pour l'avenir, quelle que soit l'issue du conflit.

La taille de ces acteurs, leur mode d'action, leur modèle intégré de la production à la distribution en passant par les différents stades de la transformation et la valorisation des coproduits, leur confèrent une efficacité redoutable dont ils savent user. La chaîne de valeur maîtrisée par des entreprises comme Astarta (productions végétales, sucre, soja, lait) et Pan Kurchak (volaille) leur permet d'alléger de leur contribution potentielle aux objectifs de l'UE en matière de souveraineté alimentaire - apport en protéines (tourteaux) et coproduits pour l'alimentation animale, compétitivité prix de leurs productions animales et végétales - ou encore énergétique, via des investissements pour la production de bioénergie.

Le modèle des agro-holdings : un défi concurrentiel pour les filières de l'UE

L'absence de modèles comparables dans l'UE ne peut que susciter de nombreuses interrogations : capacité d'intégration, volonté et intérêt des opérateurs ukrainiens à s'insérer dans le dispositif normatif conditionnant (du moins en théorie) l'accès aux marchés de l'UE. Au-delà des aspects institutionnels, le problème concurrentiel que pose le modèle agro-holding suscite des inquiétudes. Car si nombre de ces opérateurs déclarent vouloir développer préférentiellement les marchés internationaux, comment ne pas s'interroger sur l'impact potentiel d'une adhésion sur les filières et modèles agricoles existants au sein de l'UE, en d'autres termes sur leur survie ?

Un élargissement hâtif : facteur de déstabilisation pour l'UE ?

La question relative à l'adhésion -ou non-, de ses modalités – inversée, *fast-track*, progressive -, d'éventuelles conditionnalités spécifiques suscite des débats tant entre Etats membres qu'entre opérateurs économiques.

Tranchant avec la préconisation première d'une intégration rapide (inversée) de la Commission, les Pays baltes, en dépit d'une position favorable à l'adhésion qu'ils estiment constituer un levier stratégique de stabilisation régionale, ne se privent pas de souligner la nécessité d'une intégration maîtrisée et progressive - comportant des phases transitoires d'accès à la PAC, une entrée différée sur certains marchés sensibles - qui permette de garantir la capacité d'application, effective et homogène, des normes européennes sur l'ensemble du territoire ukrainien.

Les réactions des opérateurs européens des filières agricoles à l'égard des flux de produits rentrant dans l'UE à la faveur de l'Accord d'Association sont tout aussi tranchées, de bienvenue pour la filière porcine espagnole accédant à des céréales à coût attractif à hostiles de la part des agriculteurs polonais, slovaques, roumains, bulgares et hongrois face à l'afflux de céréales à bas prix sur le territoire national.

La diversité des réactions et l'évolutivité des positions questionne. Quel est le niveau de préparation de cette intégration ? Quels sont les défis identifiés ? Comment sont-ils intégrés dans la réflexion institutionnelle ?

Un processus d'adhésion de l'Ukraine totalement absent dernières propositions de la Commission (CFP 2028-2034, réforme PAC 2027) :

Une absence préoccupante tant les défis à cette adhésion sont nombreux et les besoins financiers importants ainsi qu'en témoignent quelques exemples.

Car aux côtés des agro-holdings, exploitants de surfaces pouvant atteindre des centaines de milliers d'ha coexistent deux autres types de structures : entreprises agricoles (familiales ou non), lopins détenus et exploités par des particuliers (< 1 ha) dont la contribution majeure aux approvisionnements et à la sécurité alimentaire locaux justifierait largement leur protection par la mise en place d'un Fonds d'Ajustement.

Par ailleurs, à l'heure où sont menées au niveau de l'UE des discussions portant sur la définition de ce qu'est un « exploitant agricole », quels seraient les exploitants ukrainiens éligibles aux aides agricoles de l'UE ? Car, entre détenteurs de terres qu'ils n'exploitent pas, exploitants de terres qu'ils ne possèdent pas, comment caractériser et identifier les exploitants éligibles. Doit-on en particulier considérer comme éligibles aux aides des conglomerats qui contrôlent une multitude de filiales à partir de sièges sociaux à l'étranger ? La catégorie « entreprises agricoles » ne pose pas moins de questions, avec une surface moyenne donnée à 649ha pour une moyenne actuelle au sein de l'UE de 17,4ha.

Autant de motifs qui confortent le besoin d'une révision tant budgétaire que politique. Le nouveau Cadre Financier Pluriannuel 2028-2034 en sera-t-il le vecteur ? La réforme de la PAC 2027 prévoit-elle une prise en compte de ce modèle agricole si particulier ? De fait, hormis la montée en puissance de 58mrds € à 100 Mds€, de la « Facilité pour l'Ukraine » pour la période 2028-2034, sans rapport direct avec l'adhésion, rien n'est prévu pour celle de l'Ukraine, ni d'ailleurs d'un quelconque autre candidat. Pour autant les négociations en vue de son adhésion se poursuivent, ignorant la condition essentielle de la capacité de l'UE et des Etats membres à intégrer de nouveaux membres. De nouveaux contingents d'exportations libres de droits de produits agricoles vers l'UE continuent à être accordés, la version révisée d'octobre 2025 de l'Accord d'Association prévoyant une hausse de 30 à 50% pour céréales et volaille, un triplement (sucre, œufs) et l'ouverture de nouveaux (farine).

Compétition ou complémentarité des modèles agricoles sur le territoire de l'UE ?

Pour l'Interprofession betterave sucrière française (CGB), les politiques passées de l'UE n'ont pas été bénéfiques à la filière sucrière hexagonale. En témoigne la réduction des surfaces françaises au profit de la Pologne, suite à son adhésion en 2004 et à son utilisation des aides couplées sur fond de libéralisation de la production sucrière (2017). Puis l'ouverture en 2022 d'un marché européen mature à 400 000T (quota X 20) de sucre ukrainien qui avait provoqué une chute des cours SPOT. Le constat est sans appel, deux modèles si différents ne peuvent pas coexister sur un même marché libre : exploitations françaises essentiellement familiales de surface moyenne 139ha (dont 17ha betteravières) et agro-holdings très réactives et adaptables comme Astarta (220 000ha) ...sans compter la différence de systèmes normatifs - sanitaires, phytosanitaires, sociaux et structurels -.

Le déficit croissant, et l'attractivité prix, du marché européen de l'œuf et des ovo-produits, quant à lui, ouvre grand la porte aux importations, notamment ukrainiennes (+160% depuis 2023) essentiellement à destination des marchés RHD et IAA. Les 3 principaux acteurs contrôlant 50% de la production génèrent des marges très confortables. Si les produits répondent actuellement à des normes différentes de celles de l'UE - bâtiments, bien-être animal, alimentation -, la capacité d'adaptation de ces acteurs ne peut être sous-estimée pour le futur : rentabilité élevée, qualité des outils industriels... et financements européens. Une adaptabilité qui peut faciliter des investissements de mise en conformité pour un marché européen rémunérateur aux côtés de débouchés tiers moins exigeants. Alors l'adhésion de l'Ukraine ? Pour le CNPO : une solution, à long terme.

Pour les exportateurs de céréales, confrontés à la baisse de la production hexagonale et à la difficulté croissante à répondre aux exigences qualitatives des acheteurs, la diversification des sources intégrant cette origine mer Noire dans le cadre d'une stratégie d'investissement

à destination (assemblage, *hubs* portuaires) et une modification des termes de la vente (vente livré) permettrait de sécuriser les débouchés des céréales françaises. Les contacts pris en Ukraine ont montré l'intérêt de certaines catégories de producteurs agricoles visant un accès facilité aux marchés internationaux et désireux de s'affranchir des fourches caudines des agro-holdings à l'exportation, pour le développement de solutions collectives mutualisant collecte, stockage et logistique. Une opportunité ? Peu fédératrice à ce jour.

Autant de témoignages qui illustrent la complexité à définir le bien-fondé et les conditions d'une adhésion, dans un cadre de réflexion dont on peine à discerner les contours.

Quelle PAC demain ? écrite pour qui, et par qui ?

Les controverses relatives à l'élargissement de l'UE à l'Ukraine sont révélatrices d'une question fondamentale qui peine à être clairement articulée. Quelle est la stratégie de l'UE en matière agricole pour le futur et ses déclinaisons immédiates : ambition pour la PAC, moyens alloués et degré d'autonomie pour les Etats membres ?

L'objectif suprême est-il de permettre d'optimiser la compétitivité des filières agricoles de l'UE, supposant une sélection des bassins les plus compétitifs (ou des moins non compétitifs sur un terrain de concurrence internationale et de dépendances à l'énergie et aux engrais) avec pour conséquence un renforcement de la spécialisation des territoires selon les productions. Un scénario qui ouvre la question du devenir des « laissés pour compte ». Quel serait alors le dispositif d'accompagnement de cette transition ? L'ampleur des conséquences sociales, économique et territoriales a-t-elle été évaluée ? Ces conséquences seraient-elles gérées, comment et à quel niveau ?

La PAC doit-elle être conçue comme instrument privilégié de la résilience des filières nationales, source de sécurité alimentaire renvoyant à des mesures telles que gestion des marchés, réduction des distorsions internes entre modèles de compétitivité variable et faisant ressurgir la question d'une renationalisation accrue des politiques et des moyens...

Le questionnement est prégnant à l'heure où nombre d'analystes alertent sur le risque de déplacement à l'Est du centre de gravité des productions agricoles, qu'une adhésion hâtive de l'Ukraine à l'UE pourrait renforcer, accentuant la remise en cause d'un modèle d'agriculture familial, tissu de l'agriculture européenne. Un risque à anticiper, tant sa puissance agricole et le pouvoir d'influence de ses agro-holdings, permettraient sans nul doute à l'Ukraine de devenir un acteur central, voire dominant, des débats agricoles, détenant une place de choix dans l'élaboration des politiques agricoles de l'UE.

Le sujet de l'adhésion et de ses modalités est loin d'être clos : le 24 mars, Marta Kos, Commissaire à l'élargissement, sonnait le glas d'un projet d'intégration rapide (inversé) au 1^{er} janvier 2027. En l'attente de propositions de réforme du processus d'adhésion par les Etats membres, l'Ukraine suivrait donc un processus progressif rythmé par sa mise en conformité aux attentes de l'UE. S'agit-il d'un report de plusieurs années de l'intégration effective ? D'une perspective de refus à peine voilée ? Dans un contexte international très volatil, aucun scénario ne peut être exclu.