ACADÉMIE D'AGRICULTURE DE FRANCE

Encyclopédie : *Question sur*

Les erreurs passent, il n'y a que le vrai qui reste (Diderot)

Les contours d'une future adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, situation en juillet 2026

Fiche *QUESTIONS SUR…* n° 12.10.Q13 | **juillet 2026**

André NEVEU & Jean-Jacques HERVÉ[1], membres de l'Académie d'Agriculture de France

Mots clés : agriculture, PAC

Dès la *Révolution orange* de l'hiver 2004, l'Ukraine, par la voix de son président Iouchchenko, confirme son intention de rejoindre les pays d'économie libérale, amorcée dans les années de transition qui ont suivi l'effondrement de l'URSS en 1991. Elle affirme une orientation européenne et coopère avec les services de la Commission et du Conseil de l'Europe, parallèlement à des coopérations avec d'autre structures, notamment l'OCDE.

Un parcours chaotique

Le 21 novembre 2013 – veille de la date fixé pour la signature du projet d'*Accord d'association* avec l'Union européenne – le président ukrainien pro-russe Ianoukovitch refuse de signer ce document longuement négocié et qu'il avait lui-même parafé. Ce rebondissement, sur ordre de Moscou, déclenche un soulèvement dans tout le pays ; cette crise politique, la plus grave depuis l'indépendance, est marquée par des émeutes sanglantes et l'insurrection populaire conduit à la destitution et à la fuite du président pro-russe.

Le 21 mars 2014, le nouveau président, Petro Porochenko, et l'Union européenne signent l'*Accord d'Association* qui prévoit trois années d'échanges bilatéraux pour le rendre applicable le 1er septembre 2017. Cet accord confirme la volonté commune d'un attelage fort entre l'Ukraine et l'Union européenne.

En 2022, l'Union européenne et l'Ukraine signent l'accord de candidature à l'adhésion et en fixent les étapes ultérieures. Enfin le 30 juin 2025, l'accord de libre-échange est réexaminé pour une mise en vigueur le 29 octobre. La guerre russe change le calendrier, mais maintient le cap européen de l'Ukraine.

Depuis, les discussions se poursuivent dans les capitales européennes et à Kiev, ainsi que dans les instances internationales qui ont pris conscience de l'ampleur et des conséquences possibles de la crise profonde due à "l'opération spéciale", selon le vocabulaire officiel de la Russie ; cette opération, qui devait être bouclée en quelques jours, dure depuis plus de quatre ans, menaçant les pays européens frontaliers d'une intervention russe plus brutale contre eux, et peut-être au-delà.

Un territoire dédié à une agriculture exportatrice

L'Ukraine comporte quatre grandes zones agro-pédo-climatiques, essentiellement de plaine, à l'exception d'une économie agraire de montagne dans les Carpates. Les sols de steppe forestière – au nord, le long de la frontière avec la Biélorussie – ont une fertilité moyenne et abritent majoritairement des PME. Une vaste zone centrale, également bien arrosée dans sa partie nord, est constituée de sols fertiles et profonds, avec un vaste parcellaire structuré par un réseau de haies brise-vent. Au sud, un ensemble de formations de sols de steppe herbacée est soumis à une pluviométrie faible mais a accès aux eaux du Dniepr et du Youjnii Bouk.

Avec une superficie agricole totale de plus de 45 millions d'hectares, l'Ukraine (603 700 km^2) cultive entre 35 et 38 millions d'hectares de terres arables, soit plus de deux fois la superficie agricole française ; un tiers des sols cultivés est en terres noires (tchernoziom) particulièrement fertiles. L'irrigation dessert 2,45 millions d'hectares, mais une partie des réseaux a été endommagée par les bombardements.

Les estimations des effets des bombardements et des ouvrages de défense sur le front sont encore incertaines. Les attaques russes, qui visent principalement les villes et leurs infrastructures de services public

[1] Membre de l'Académie des sciences agraires d'Ukraine et membre étranger de l'Académie des sciences de Russie.

Reproduction autorisée sous réserve d'en citer la provenance

(adduction d'eau, chauffage, électricité et assainissement), ont un impact limité, mais loin d'être négligeable, sur les terres agricoles périurbaines ou dans les zones du front.

Ce potentiel agricole exceptionnel a fait de l'Ukraine, depuis longtemps, un grand pays agricole à vocation exportatrice où se sont implantés – alors qu'elle était sous domination de l'Empire russe – des négociants comme la famille Dreyfus, et a suscité des innovations agronomiques majeures. Ainsi l'Ukraine est devenue 1re pour la production et l'exportation de tournesol, 3e pour les pommes de terre, 4e pour la betterave à sucre, 5e en blé et maïs, 8e pour le colza.

Bien que moins performante en matière d'élevage, l'Ukraine compte plusieurs grands groupes intégrés de production de volailles (une société produit plus de 300 millions de poulets par an), de porcs et de lait. Elle a également développé les fruits (pommes, fruits rouges, noix et noisettes) et a rétabli une viticulture dynamique au sud.

L'Ukraine comptait environ 45 millions d'habitants lors de son indépendance, mais seulement une trentaine de millions en 2026. Avec un pouvoir d'achat plus faible qu'en Europe, la demande intérieure est très inférieure à la production, dont une grande part est disponible pour l'exportation.

Les structures de production[2] sont très différentes de celles du reste de l'Europe

La production agricole se répartit entre trois types d'entités :

1 - Environ 200 agro-holdings de plus de 20 000 hectares (l'une dépasserait 700 000 hectares, et une dizaine réuniraient chacune plus de 200 000 hectares) qui se caractérisent par une forte intégration verticale et horizontale, et une part importante d'exportation en devises. Toutes ont localisé la plus grande part de leur capital en dehors du territoire national, notamment à Londres, à Chypre, parfois dans des paradis fiscaux. La raison principale tient à la crainte de manœuvres inamicales, dans le contexte d'une économie marquée par une corruption généralisée, comme l'a montré en 2026 le renvoi de collaborateurs du président Zelenski.

2 - Une dizaine de milliers d'exploitations cultivant entre 500 et 20 000 hectares utilisent les technologies modernes, et comme les précédentes ne cherchent pas les maximums de rendement, mais la meilleure valorisation des ressources allouées. Elles coopèrent fréquemment avec les holdings, notamment pour l'exportation et la logistique, chacune y trouvant son intérêt :

- la holding parce qu'elle peut se doter d'une capacité de stockage et de commercialisation jusqu'à deux fois ses capacités propres ;
- la PME parce qu'elle peut ainsi percevoir une partie de ses recettes en devises, et améliorer son risque dans ses négociations avec les banques…

3 - Quelques centaines de milliers de petites structures (quelques dizaines ou centaines d'hectares), qui sont souvent dans une économie de subsistance (personnes âgées) ; certaines privilégient des productions à forte valeur ajoutées, comme le miel, le bio, les produits fermiers en circuit court.

Partout, les coûts de production ukrainiens sont très bas, résultat de la combinaison de très grandes structures de production, de terres souvent très fertiles et de salaires réduits. L'Ukraine est donc très concurrentielle sur les marchés internationaux, notamment ceux de l'Union européenne.

Montée en puissance des exportations agricoles ukrainiennes

La guerre ampute l'Ukraine d'environ 25 % de son territoire, mais, même affaiblie, elle réussit à peu dégrader les volumes exportés : elle a pu sécuriser la voie maritime de la mer Noire, en désorganisant par ses drones la flotte russe et en négociant – avec l'appui des Nations unies, de la Turquie et de l'Europe – un nouveau tracé utilisant principalement les eaux territoriales des pays européens. Elle a aussi mobilisé

[2] Données de 2005, donc l'évolution naturelle des structures et le conflit en cours rendent différente la situation 2026.

 Fiche consultable sur le site internet www.academie-agriculture.fr onglet "***Publications***" puis "***Table des matières des documents de l'Encyclopédie***".
Reproduction autorisée sous réserve d'en citer la provenance

l'embouchure du Danube pour développer une voie fluviomaritime qui représente près de 10 Mt sur les 60 Mt des exportations agricoles totales. En revanche, la mobilisation des sillons ferroviaires intra européens s'est révélée difficile, provoquant des stockages massifs de céréales en Pologne. Leur déstockage (elle sont moins chères que les productions polonaises) a conduit à des protestations des céréaliers polonais, conduisant la Commission européenne à fixer des quotas à ces exportations vers l'Union européenne.

Malgré le contexte de guerre, les échanges économiques entre l'Ukraine et les pays européens ont beaucoup progressé, parallèlement à un développement des exportations hors Europe de produits agricoles : les entreprises ukrainiennes prennent des marchés pour le maïs et le tournesol destinés à l'alimentation animale, pour les viandes de volailles, les œufs et les ovoproduits. Ces productions intéressent évidemment les grands pays importateurs (Égypte, Maroc) et répondent aussi à des demandes croissantes d'entreprises agroalimentaires européennes, émanant parfois de groupes coopératifs qui ne peuvent résister aux pressions de la grande distribution sans avoir recours à des matières premières moins chères que celles de leurs propres adhérents. C'est en cela que les négociations d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne renvoient à une révision en profondeur des objectifs et du sens même d'une PAC (politique agricole commune).

Compétitivité, enjeux de l'environnement et du changement climatique

Les producteurs européens ne peuvent espérer redevenir compétitifs face aux offres ukrainiennes et russes, deux fois moins chères : il leur faudrait un accroissement des aides publiques européennes à la production, déjà considérables, donc pratiquement inenvisageables.

Une des voies de progrès ne consiste-t-elle pas à concevoir les exportations comme un projet européen capable de surmonter par le marché les écarts de productivité ? Depuis les années 1930, les politiques agricoles dans les pays européens ont réussi à corriger les écarts de productivité entre les régions, notamment grâce aux *Offices agricoles* et à l'instauration de mécanismes encadrant la compétition. Face au nouveau défi de la perspective de l'adhésion de l'Ukraine, l'Europe ne doit-elle pas préconiser un nouveau cadre pour ses exportations, fondé sur une *logistique à destination* combinant une tonne d'Ukraine et une tonne d'un des pays de l'UE afin de répondre à la demande des pays importateurs, avec un prix qui pourrait même être en dessous des cours mondiaux, et sans nouvelles aides ?

D'autre part en raison d'un contexte de changement climatique, d'atteintes à la biodiversité et de conséquences sur la santé, le dossier de l'alimentation est au cœur même de la citoyenneté européenne, et passe avant les intérêts particuliers de producteurs. Les préoccupations environnementales sont indissociables de l'accès aux ressources naturelles pour l'alimentation et la santé pour tous ; en Ukraine, ces préoccupations s'expriment et convergent (dans la jeunesse, notamment) avec celles de l'Union européenne. Les laboratoires de l'*Académie des sciences agraires d'Ukraine* s'interrogent sur la dégradation des tchernozems[3], sur l'évolution des régimes hydriques des sols, sur les ressources génétiques, sur la protection des cultures, la gestion des ressources en eau, etc. Cet aspect de la compétition devra être analysé avec beaucoup de soin, à l'échelle de l'ensemble de la chaîne agroalimentaire, pour élaborer des stratégies globales européennes nouvelles *gagnant-gagnant*. Et il faudra traiter toutes les composantes du dossier, afin de proposer de nouveaux scénarios pour que l'arrivée de l'Ukraine au sein de l'Union européenne – qui est déjà décidée – soit une chance pour l'Europe, son tissu agricole et agro-industriel et leurs potentialités, plutôt qu'une menace sur ses filières.

L'adhésion de l'Ukraine pose donc des problèmes à la fois redoutables et existentiels pour les agricultures, les agriculteurs, les citoyens et les consommateurs des pays membres. Alors que la PAC ne fait plus l'unanimité, la venue de l'Ukraine oblige l'Union européenne à repenser complétement sa politique agricole pour l'inclure dans un nouveau cadre économique, énergétique et environnemental, à peine esquissé dans le projet de *Green deal* et bien trop vite oublié.

Les effets pour l'agriculture de toute extension de l'Union européenne

Quoique toujours complexes et coûteuses, les précédentes adhésions à l'Union européenne ont été gérables dans le cadre d'une *Politique agricole commune* limitée aux professionnels de l'agriculture. Mais ce qui a prévalu doit désormais s'élargir et s'articuler avec les besoins nouveaux de tous les Européens. L'adhésion de l'Ukraine invitant à élargir le cadre bien au-delà des tensions budgétaires et des questions catégorielles, l'Union européenne ne doit-elle pas concrétiser ce qui la distingue d'autres espaces de libre-échange, par la signature

[3] Ou tchernozioms : terres noires très fertiles

 Fiche consultable sur le site internet www.academie-agriculture.fr onglet "***Publications***" puis "***Table des matières des documents de l'Encyclopédie***".
Reproduction autorisée sous réserve d'en citer la provenance

d'accords commerciaux libéraux avec des pays exportateurs compétitifs et des pays importateurs, en affichant les objectifs déduits des accords de Paris, et des orientations internationales pour le climat, la biodiversité et la préservation des identités culturelles ?

L'adhésion de l'Ukraine va poser des problèmes beaucoup plus délicats de compétition, dans le contexte d'une enveloppe PAC globale, au mieux constante, suscitant appréhension et vives réactions des organisations professionnelles.

Il n'est pas inutile de rappeler le rôle majeur de la Russie dans le dossier agricole européen : ce pays dispose d'une réserve foncière équivalente à sa superficie cultivée actuelle (220 millions d'hectares), et les études de l'*Académie des sciences de Russie* montrent que le changement climatique dopera ses productions mais accroîtra la variabilité interannuelle, rendant le pays imprévisible sur les marchés mondiaux. La Russie développe aujourd'hui ses capacités d'exportation, pratiquement sans aide publique, en concurrence sur les marchés tiers avec l'Ukraine, les pays du Mercosur, laissant peu de place à l'Union européenne dans sa composition actuelle. Enfin, elle dispose d'une industrie des engrais, notamment azotés, contrairement à l'Europe qui est importatrice nette d'un les plus déterminants facteurs de production.

Vers une reconfiguration de la politique agricole européenne ?

L'entrée de l'Ukraine dans l'Union européenne et le retour de la paix devraient permettre à ce pays de renforcer considérablement son potentiel de production agricole, mais ceci ne doit pas avoir comme conséquence un déséquilibre général de l'agriculture dans les autres pays membres. Pour éviter cet écueil, il sera nécessaire de revoir complètement les règles et le fonctionnement de la PAC, en prévoyant notamment :

- la suppression des aides à l'hectare,
- le maintien du régime dont bénéficient les produits sous *appellation d'origine protégée*, ou ceux bénéficiant d'un *label* devra s'appliquer à l'Ukraine.

Ce qu'il faut retenir :

L'entrée de l'Ukraine dans l'Union européenne constituera un choc pour l'agriculture européenne. Ce peut être un atout – car l'Ukraine est une grande puissance agricole capable de conquérir de nouveaux débouchés dans les pays tiers – mais il faut aussi éviter que cette adhésion se transforme en confrontation, voire en désavantage pour les agriculteurs de l'Union européenne. À cet effet, l'ensemble des règles de la PAC devront être modifiées en profondeur.

Pour en savoir plus

- IRIS : Ukraine, front agricole disputé, 2026
- Agridées : Ukraine : production agricole et perspectives, 2026
- IDDRI : Le secteur agricole ukrainien : présentation et enjeu 2024
- Jean-Jacques HERVÉ : *L'agriculture de l'Europe et l'agriculture d'Ukraine sont complémentaires*, Schuman Papers n° 755, juillet 2024 (en français et en anglais)
- Académie d'agriculture de France : séance du 19 mars 2026 consacrée à l'Ukraine

Perspectives céréalières

		2020	2040...
Russie	Consommation intérieure	70	70
	Production	110	150
	exportation	40	80
Ukraine	Consommation intérieure	30	30
	Production	70	100
	Exportation	40	70

Reproduction autorisée sous réserve d'en citer la provenance