

Importations de produits agricoles ukrainiens dans l'UE

Limites nécessaires à la future intégration

Victor Warhem



Alors que la guerre fait toujours rage en Ukraine, l'UE vient de décider de rétablir les droits de douane sur les principaux produits agricoles ukrainiens lorsqu'ils dépasseront leurs niveaux moyens de 2021-2023, alors qu'ils auraient dû être exemptés de droits de douane au moins jusqu'en juin 2025. Cette décision peut apparaître comme une trahison au moment où l'Ukraine a plus que jamais besoin de ressources financières pour faire face à l'ennemi russe. Néanmoins, elle n'est pas exempte de sagacité.

En effet, certains éléments doivent être pris en compte :

- (1) Grâce au corridor côtier mis en place à partir de l'été 2023 en mer Noire, l'Ukraine retrouve sa voie traditionnelle pour exporter massivement ses produits agricoles, réduisant ainsi la nécessité d'utiliser les « corridors de solidarité » d'Europe continentale. Avec ce corridor côtier, l'Ukraine est de nouveau en mesure de trouver des marchés alternatifs à l'UE.
- (2) La concurrence à long terme entre les produits agricoles européens et ukrainiens est très inégale en raison des différences de modèles de production. Les agriculteurs ukrainiens sont très spécialisés dans certains produits (blé, tournesol, orge, avoine, etc.), de sorte que leurs coûts de production sont nettement inférieurs à ceux de leurs homologues européens. En outre, les produits agricoles ukrainiens ne sont pas encore soumis à la réglementation européenne en matière d'agriculture et d'environnement. D'un point de vue politique et économique, il est logique de rétablir les droits de douane tant que l'Ukraine et l'UE n'ont pas fusionné leurs modèles de production agricole.
- (3) La perte de revenus annuels due au rétablissement des droits de douane au-delà de certains seuils sur des produits agricoles clés ne représente qu'une fraction minuscule de ce que l'UE a donné à l'Ukraine dans le contexte de l'invasion russe (moins de 0,4 %). L'UE devrait compenser en fournissant une aide militaire et financière plus importante.

Par conséquent, la décision de limiter le libre-échange des produits agricoles entre l'Ukraine et l'UE est significative, mais elle sera globalement révisée si la Russie intensifie ses attaques contre l'Ukraine ou le corridor côtier. La limitation du libre-échange avec l'UE ne sera maintenue que si l'Ukraine n'est pas plus en danger existentiel qu'elle ne l'est actuellement.

Sommaire

1	Un accord de libre-échange UE-Ukraine à l'origine de la crise agricole en Europe de l'Est	3
2	Des mécanismes de sauvegarde visant à limiter les importations de produits agricoles en provenance de l'Ukraine.....	4
3	Une décision européenne qui ne doit pas compromettre l'effort de guerre en Ukraine	5

1 Un accord de libre-échange UE-Ukraine à l'origine de la crise agricole en Europe de l'Est

Depuis mai 2022, l'Union européenne et l'Ukraine ont conclu un accord de libre-échange total - sans droits de douane ni quotas¹ - pour les produits agricoles ukrainiens, ce qui leur permet de transiter librement par l'UE vers leurs marchés de prédilection (principalement en dehors de l'Union) ou de trouver de nouveaux clients au sein de l'Union.

Ce réflexe de solidarité européenne a conduit à une augmentation massive de la quantité de produits agricoles ukrainiens sur les marchés européens en 2022 et 2023. Entre autres, les importations de céréales (principalement blé, orge, maïs, colza, tournesol, avoine) en provenance d'Ukraine ont explosé pour atteindre 22 millions de tonnes de juillet 2022 à juin 2023, contre 10 millions de tonnes en moyenne les années précédentes². 4,8 millions de tonnes de blé ukrainien ont été exportées vers l'UE sur les quatre premiers mois de 2023, contre 0,35 million de tonnes sur les quatre premiers mois de 2022, soit une hausse de 1150 %³. En 2022, les importations de poulets ukrainiens avaient bondi de 180 % en glissement annuel, et de 74 % au premier semestre 2023⁴. Par ailleurs, l'UE représentait la moitié des exportations d'œufs ukrainiens en 2022, alors que 69 % étaient destinées aux Émirats arabes unis avant la guerre⁵. Enfin, les exportations ukrainiennes de sucre ont été multipliées par 10 en 2022/2023, tandis que l'UE a augmenté sa part de marché de 21 % à 74 %⁶. Globalement, l'UE a bel et bien été inondée de grandes quantités de produits agricoles ukrainiens depuis le début de la guerre en Ukraine.

Si cette augmentation des quantités a permis dans un premier temps de rééquilibrer les prix sur les marchés agricoles européens, qui s'étaient envolés en 2022 en raison justement des incertitudes liées à l'approvisionnement des marchés mondiaux en produits agricoles ukrainiens et russes⁷, elle est aussi rapidement devenue un défi pour les pays de l'UE, en particulier pour les pays frontaliers de l'Ukraine, à savoir la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie. En Pologne, par exemple, sur les 4,1 millions de tonnes de graines oléagineuses ukrainiennes qui sont entrées dans le pays entre avril 2022 et mars 2023, 3,4 millions de tonnes ont été stockées ou vendues dans le pays, tandis que seulement 700 000 ont été exportées⁸. De plus, les produits agricoles ukrainiens, qui ne répondent pas nécessairement aux mêmes normes que les produits européens et qui proviennent généralement d'exploitations beaucoup plus grandes que leurs homologues européens, se vendent à des prix beaucoup plus bas (205 dollars US pour le blé ukrainien, contre 290 dollars US pour le blé polonais, par exemple)⁹.

¹ Access2Markets, [Zone de libre-échange approfondie et complète entre l'UE et l'Ukraine](#). La décision (UE) 2022/313 du Parlement européen et du Conseil établit provisoirement une zone de libre-échange entre l'Ukraine et l'Union européenne en supprimant les droits de douane sur les produits agricoles ukrainiens. Les mesures en question étaient d'autant plus faciles à mettre en place qu'elles s'appuyaient sur les accords d'association de 2014, qui prévoyaient déjà l'établissement d'une zone de libre-échange « pendant une période de transition pouvant aller jusqu'à dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur du présent accord¹ » (art. 25). Le règlement (UE) 2023/1077 du 31 mai 2023 relatif à la libéralisation temporaire des échanges entre l'UE et l'Ukraine - qu'il renouvelle - s'appuie également largement sur le contenu des accords d'association.

² Toute l'Europe, [Les importations et exportations de céréales dans l'Union européenne](#), 31.01.2024.

³ Portail IE, [Blé ukrainien : le dilemme de la solidarité ou du sauvetage du secteur agricole de l'Europe de l'Est](#), 05.05.2023.

⁴ Capital, [Colère des agriculteurs : trop de poulets ukrainiens s'immiscent dans nos assiettes](#), 02.02.2024.

⁵ Chambres d'Agriculture, [Guerre en Ukraine : Acte III sur fond de crise](#), 02.2024, p. 2.

⁶ Ibid.

⁷ Euronext, [Les turbulences du marché européen des céréales depuis 2022](#), 21.04.2023.

⁸ CSIS, [Fracturing Solidarity : Le différend sur le commerce des céréales entre l'Ukraine et l'Union européenne](#), 20.02.2024.

⁹ Portail IE, [Blé ukrainien : le dilemme de la solidarité ou du sauvetage du secteur agricole de l'Europe de l'Est](#), 05.05.2023.

Dans ce contexte, les pays voisins de l'Ukraine ont décidé unilatéralement d'interdire purement et simplement¹⁰ la vente de blé, de maïs, de tournesol et de colza sur leur territoire à partir d'avril 2023, sans que l'Union européenne ne parvienne à les en empêcher par un nouveau plan d'aide¹¹ et un assouplissement des obligations liées à la Politique agricole commune¹². Néanmoins, ces pays continuaient à faciliter le transit des produits agricoles ukrainiens vers le reste de l'Union européenne. La Commission européenne a décidé d'accepter ces mesures jusqu'à ce que les distorsions observées sur les marchés nationaux soient résolues. Le 15 septembre 2023, elle a estimé que c'était le cas et a donc annoncé la levée de l'interdiction des ventes de céréales ukrainiennes à ces cinq pays¹³. Cependant, la Slovaquie, la Hongrie et la Pologne ont rapidement rétabli ces interdictions sans l'accord de l'Union européenne¹⁴.

2 Des mécanismes de sauvegarde visant à limiter les importations de produits agricoles en provenance de l'Ukraine

Cette situation perdure aujourd'hui. C'est notamment dans ce contexte que la Commission européenne a proposé en janvier¹⁵ de modifier l'accord de libre-échange avec l'Ukraine, qui doit être renouvelé le 5 juin pour une année supplémentaire. L'objectif est de limiter les importations agricoles en provenance de l'Ukraine en réintroduisant des droits de douane sur certains produits sous certaines conditions. Ces conditions sont appelées « mécanismes de sauvegarde » et concernent les œufs, les poulets, le sucre, le gruau, le maïs et le miel¹⁶. Le 9 avril 2024, le Conseil et le Parlement ont convenu que les droits de douane seront réintroduits sur chacun de ces produits si leur volume respectif dépasse la moyenne arithmétique de leur volume entre la mi-2021 et la mi-2023¹⁷. La France et la Pologne ont réclamé une extension du calcul jusqu'à l'année 2021 afin d'abaisser mécaniquement la moyenne arithmétique pour chaque produit concerné. En revanche, elles n'ont pas obtenu l'inclusion du blé parmi les produits soumis à un mécanisme de sauvegarde.

Ainsi, compte tenu des prévisions concernant les importations agricoles ukrainiennes dans l'UE, les exportateurs ukrainiens risquent de perdre entre 200 et 500 millions d'euros par rapport à la situation actuelle de libre-échange total¹⁸.

La solution trouvée est-elle adaptée aux États de l'Union ? Alors que l'Europe a connu de nombreuses manifestations d'agriculteurs dénonçant la baisse des revenus et l'augmentation des contraintes réglementaires tant en Europe de l'Est qu'en Allemagne, en France, en Espagne et en Belgique, les institutions européennes ont dû trouver des solutions. Au-delà des concessions faites lors des manifestations en France sur l'obligation de gel des terres, l'abandon des pesticides et la réduction des émissions

¹⁰ CSIS, [Fracture de solidarité : Le différend sur le commerce des céréales entre l'Ukraine et l'Union européenne](#), 20.02.2024.

¹¹ Agriculture et développement rural, [La Commission présente une mesure de soutien d'une valeur de 56,3 millions d'euros pour les agriculteurs bulgares, polonais et roumains](#), 20.03.2023.

¹² Agriculture et développement rural, [Mesures visant à préserver la sécurité alimentaire et à soutenir les agriculteurs de l'UE](#).

¹³ Commission européenne, [Suite à l'expiration des mesures restrictives sur les exportations ukrainiennes de céréales et autres produits alimentaires vers l'UE, l'Ukraine accepte de mettre en place des mesures pour éviter une nouvelle hausse des importations de l'UE](#), 15.09.2023.

¹⁴ CSIS, [Fracturing Solidarity : Le différend sur le commerce des céréales entre l'Ukraine et l'Union européenne](#), 20.02.2024.

¹⁵ Voir l'Adhoc du cep, [Crise des agriculteurs](#), 09.02.2024

¹⁶ Conseil européen, [Ukraine : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord visant à renouveler les mesures commerciales autonomes de l'UE](#), 20.03.2024.

¹⁷ Alarabiya News, [EU agrees on tougher restrictions for some Ukrainian farm imports](#), 09.04.2024.

¹⁸ Le Monde, [L'UE durcit les restrictions pour les produits agricoles venant d'Ukraine, sans plafonner le blé](#), 27.03.2024.

de gaz à effet de serre dans le secteur agroalimentaire¹⁹, les États européens souhaitent continuer à satisfaire le monde agricole à l'approche des élections européennes. Néanmoins, il est probable que certains groupes d'agriculteurs, notamment en Pologne où ils ont été les plus véhéments en imposant un véritable blocus aux véhicules agricoles ukrainiens, poursuivront leurs actions jusqu'aux élections et au-delà.

Est-ce la bonne solution pour l'Ukraine ? Alors que le pays risque d'être confronté à une nouvelle offensive russe et que l'aide militaire occidentale se tarit²⁰, cette décision n'aide guère un pays en manque de ressources, qui a déjà perdu une grande partie de ses terres agricoles à cause de la guerre²¹, notamment en ce qui concerne la production de blé. De plus, la Russie n'a pas hésité à tout mettre en œuvre pour reconquérir les marchés habituels des produits agricoles ukrainiens au Moyen-Orient²² et en Afrique, notamment en produisant des quantités extraordinairement importantes de blé pour compenser les pertes ukrainiennes.

3 Une décision européenne qui ne doit pas compromettre l'effort de guerre en Ukraine

Néanmoins, il y a lieu de croire que cette décision de l'Union européenne ne contribuera pas à aggraver la situation en Ukraine. Les « corridors de solidarité » européens mis en place en mai 2022, via l'instauration d'un libre-échange total entre l'Ukraine et l'UE, ont été dictés par l'embargo russe sur les ports de la mer Noire par lesquels transitaient habituellement les exportations ukrainiennes. En effet, un accord russo-ukrainien sous l'égide de l'ONU et de la Turquie avait été mis en place en juillet 2022, établissant un corridor permettant aux navires de circuler en mer Noire sans être attaqués. Depuis son expiration le 17 juillet 2023, un nouveau corridor côtier a été mis en place en août. Aujourd'hui, les volumes transitant par ce corridor ont déjà atteint 36 millions de tonnes de marchandises²³, alors que le premier corridor n'avait vu transiter que 33 millions de tonnes en l'espace d'un an. Ainsi, sauf évolution militaire défavorable en Ukraine, les routes commerciales habituelles apparaissent aujourd'hui fonctionnelles et durables, puisqu'elles n'impliquent pas d'accord avec la Russie. L'Ukraine aura donc sans doute les moyens de trouver de nouveaux débouchés pour ses produits, afin d'éviter de payer des droits de douane dans l'Union européenne.

En outre, l'Union européenne peut aider l'Ukraine de bien d'autres manières, et ces quelques centaines de millions d'euros de perte de revenus agricoles par an ne sont rien comparés aux 143 milliards d'euros que l'UE et ses États membres ont déboursés depuis 2022 ou déboursent sous forme d'aide financière, militaire ou humanitaire²⁴. Même si le soutien à l'Ukraine doit être renforcé, il est plus logique politiquement de faire autrement qu'en soutenant l'importation massive de produits agricoles ukrainiens dans l'Union.

¹⁹ Voir l'Adhoc du cep, [Crise des agriculteurs](#), 09.02.2024.

²⁰ Voir l'Adhoc du cep, [Aide militaire à l'Ukraine](#), 14.03.2024.

²¹ Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en 2022, l'Ukraine a produit 20,7 millions de tonnes de blé. En 2021, année précédant le conflit, la production ukrainienne de blé s'élevait à 32,4 millions de tonnes.

²² La Russie a augmenté ses exportations de blé vers l'Égypte de 30 % par rapport à 2022. Miling and grain, [Égypte : Augmentation des importations de blé en 2023](#), 06.12.2023.

²³ The Kyiv Independent, [Ministre : Plus de 36 millions de tonnes de marchandises exportées via le corridor de la mer Noire depuis août 2023](#), 06.04.2024.

²⁴ Conseil européen, [solidarité de l'UE avec l'Ukraine](#), 18.03.2024.

Cependant, à plus long terme, et dans la perspective de l'intégration de l'Ukraine dans l'Union européenne, un grand débat sur la politique agricole commune devra avoir lieu, compte tenu de la puissance agricole de l'Ukraine par rapport à l'ensemble des autres États de l'Union. Il sera utile de rechercher le meilleur de chaque modèle : l'innovation et l'efficacité des exploitations ukrainiennes devront être combinées avec la recherche de la qualité et le respect de l'environnement promus par l'actuelle politique agricole commune. L'objectif étant de faire de la transition écologique un succès économique²⁵, il y a fort à parier que les Européens auront beaucoup à apprendre des méthodes agricoles ukrainiennes. Une fois ces deux modèles fusionnés, il ne sera plus question de limiter les échanges de produits agricoles au sein de l'Union.

²⁵ Voir l'Adhoc du cep, [Crise des agriculteurs](#), 09.02.2024.



Auteur :

Victor Warhem : warhem@cep.eu

Représentant du Centre de politique européenne en France

Centre de Politique Européenne PARIS

17 rue Saint Fiacre | 75002, Paris

Le **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, le **Centre de Politique Européenne** PARIS et le **Centro Politiche Europee** ROMA forment le **réseau des Centres de Politique Européenne** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Le réseau Centres for European Policy Network analyse et évalue les politiques de l'Union européenne indépendamment des intérêts particuliers et des partis politiques, avec une orientation résolument pro-européenne et sur la base des principes de l'économie de marché.