

# La filière sucrière ukrainienne

*Producteur de plus de 5 Mt de sucre sous l'ère soviétique, l'Ukraine a réduit de moitié sa production au cours des dernières années par perte d'accès à certains de ses marchés historiques. Depuis 2022 et le début de la guerre, la filière - assez éloignée des zones de guerre - amorce paradoxalement un réveil qui effraye les filières européennes. Il faut dire qu'en une campagne, le pays s'est montré capable d'augmenter d'un tiers ses surfaces betteravières : un cas unique et qui n'est pas sans rappeler la fulgurante ascension de ce pays en ce qui concerne le maïs... D'où provient la force de ce pays sucrier ? Et quelles sont ses limites ?*

## 1. L'Ukraine, un pays agricole

### 1.1. L'agriculture ukrainienne... ou les agricultures ukrainiennes ?

L'Ukraine est un pays agricole : près de la moitié des devises étrangères provient de l'agriculture et plus d'un actif sur sept travaille dans le domaine agricole.

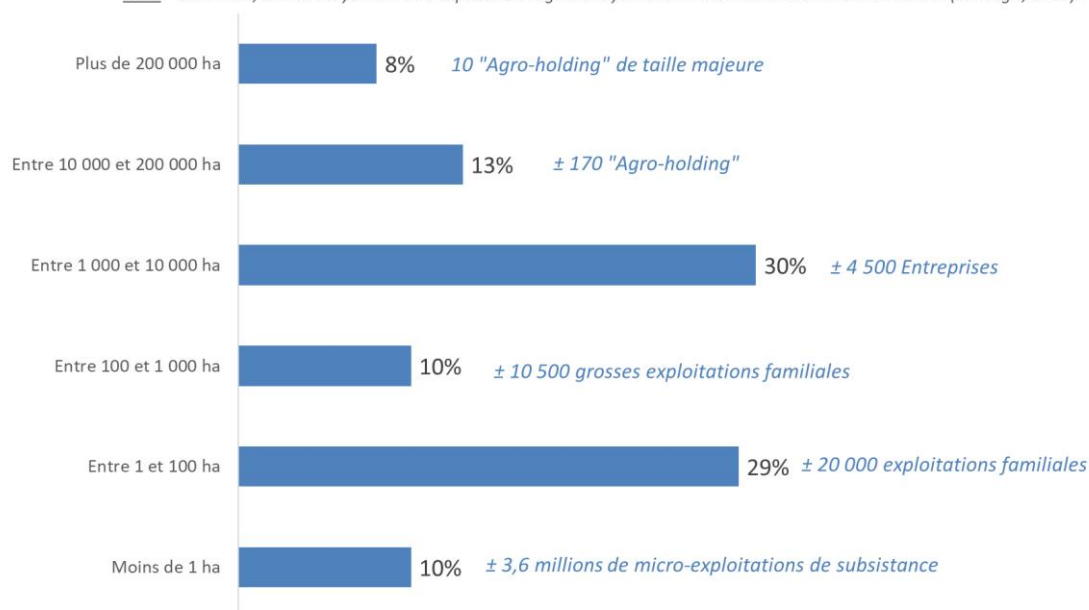
Par ailleurs et alors que la superficie de l'Ukraine n'est que 10% supérieure à celle de la France, sa surface arable est deux fois plus étendue que la nôtre.

Mieux : 30 % de cette surface est constituée de tchernozioms, terres riches en humus particulièrement fertiles, au sein de plaines très facilement mécanisables.

**Cela dit, cette agriculture est loin d'être homogène et offre plusieurs visages** (Figure 1) :

		France (métropole)	Ukraine
Population (2020)		67,4 M	44,1 M
PIB/habitant (2022)		40 886 \$	4 534 \$
Superficie		549 000 km <sup>2</sup>	604 000 km <sup>2</sup>
SAU		28,8 Mha	41,3 Mha
Surface arable (en % de la SAU)		18,5 Mha (64 %)	32,5 Mha (78,7 %)
% de l'agriculture	dans le PIB (2020)	1,6 %	9,0 %
	dans l'em- ploi (2020)	2,5 %	13,8 %
	dans les ex- portations en valeur (2020)	14,0 %	45,1 %

- **Une agriculture de subsistance, avec presque 4 millions d'exploitations** de moins de 1 ha, exploitant 10 % de la SAU ;
- **Une agriculture familiale** avec environ 20 000 exploitations de quelques dizaines d'hectares, exploitant 30 % de la SAU.
- **Une agriculture commerciale** avec des **entreprises dites patronales** de plusieurs centaines d'hectares, voir des « **agro-holdings** » de plusieurs dizaines de milliers d'hectares : 21% de la SAU est détenue par 180 entités de plus de 10 000 ha – dont **la moitié (12 % de la SAU) par des exploitations de plus de 100 000 ha. La quasi-intégralité de la production betteravière provient de ces propriétés foncières**, qui possèdent également les sucreries du pays. La filière sucrière ukrainienne repose donc sur ces structures – ou plutôt, comme on le verra, sur sept d'entre elles.

**Figure 1 : Parts de SAU exploitées en fonction du type de structure agricole**
*d'après Levasseur, Grandjean & Perrin (2018 - 2022).*
*Note : En France, la SAU moyenne d'une exploitation agricole ayant une activité betteravière est de 137 ha (Pluriagri, 2023).*


## 1.2. Les agro-holdings, clé de voute de la force de frappe agricole ukrainienne à l'export

A l'indépendance de l'Ukraine en 1991, l'économie se privatise. Plus de 11 000 exploitations de plusieurs milliers d'hectares, autrefois organisées en fermes d'état (kolkhoses ou sovkhoses), sont progressivement partagées, généralement en parcelles de quelques hectares. Une aubaine pour certains investisseurs qui y voient l'occasion de se partager le pays. Devant les excès et à partir de 2001, le commerce de terres agricoles est toutefois interdit par moratoire. Pendant vingt ans, le marché sera ensuite exclusivement locatif, pour des baux de 7 à 49 ans. Ce moratoire n'est levé que fin 2021, mais sans visibilité, à l'heure actuelle et du fait de la guerre, sur l'impact réel de cette décision.

Il n'en reste pas moins **qu'aujourd'hui 7 à 8 % des terres ukrainiennes (autour de 3 Mha) sont exploitées par 10 agro-holding**, dont seulement trois ont leur siège social en Ukraine<sup>1</sup>.

### Astarta : une agro-holding « type »

Premier producteur sucrier du pays fondé en 1993, le groupe Astarta est dirigé par l'oligarque Victor Ivanchik qui compte parmi les plus grosses fortunes du pays. Depuis 2006, le groupe est coté à la bourse de Varsovie et, à ce titre, publie ses comptes. En 2022, le groupe cultivait 220 000 ha dans sept régions du pays – ce qui en fait la cinquième plus grosse agro-holding du pays en termes de surface. Il produit, en rotation, des betteraves (1,8 Mt en 2022 soit 21 % de la production nationale), du maïs (0,3 Mt), du blé (0,2 Mt), du soja (0,1 Mt) et du tournesol (0,1 Mt) et a également une activité laitière (23 000 vaches laitières). Le groupe assure la transformation de ses produits (6 sucreries en activité), la logistique (capacité de stockage de céréales de 0,5 Mt) et le transport (200 wagons à grains en propre). En 2022, 52 % de son chiffre d'affaires total (510 M€) est réalisé sur l'Union européenne et la Suisse.

<sup>1</sup> Les autres agro-holding ont leur siège à Chypre, Luxembourg, Pays-Bas, France ou USA (Source : SciencesPo OFCE Working Paper 10/2022).

### 1.3. L'explosion agricole de 1990-2020

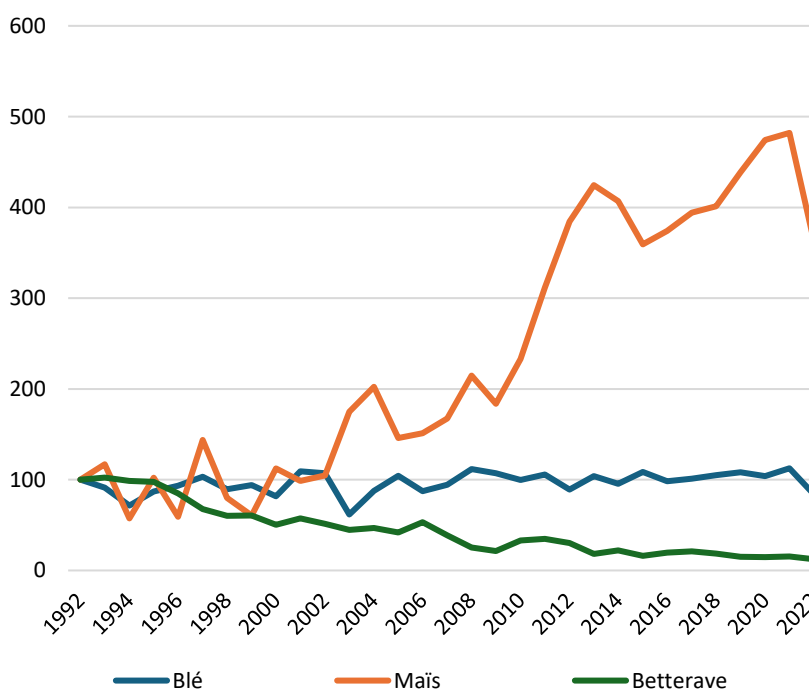
Depuis son indépendance en 1991, les productions de grandes cultures ont évolué en fonction des débouchés à l'export qui ont été bouleversés. Le pays a ainsi perdu plusieurs de ses débouchés historiques au Nord et à l'Est (anciennes entités russes), mais a pu, pour certains produits, en développer de nouveaux. Deux exemples :

- L'Union européenne protège peu ses importations de maïs (aucun droit de douanes, sauf en situation de prix de marché excessivement bas). L'ouverture de ce marché a permis à l'Ukraine d'opérer une fulgurante progression : sa production a été multipliée par dix entre le début des années 2000 (moins de 5 Mt) et la fin des années 2010 (40 Mt). Le flux d'exportation vers l'Union européenne est ainsi passé de 0,3 Mt au début des années 2000 à plus de 11 Mt dès la fin des années 2010. L'accord de 2015 du pays avec la Chine sur la question céréalière a permis la poursuite de cette tendance<sup>2</sup>.
- A l'inverse, la perte de son débouché sur l'ancien marché soviétique sans marché de repli, a fait passer l'Ukraine d'une production de plus de 5 Mt de sucre avant 1990 (avec 190 sucreries), à, désormais, guère plus de 2 Mt (avec 30 usines).

Au final (Figure 2), alors que les surfaces de betterave ont fortement diminué (autour de 0,3 Mha désormais), les surfaces en maïs ont considérablement augmenté (pour atteindre désormais 4 à 5 Mha) et celles en blés sont restées stables (6 à 7 Mha).

**Aujourd'hui, le pays produit plus de 80 Mt de céréales : c'est le double de ce qu'il produisait il y a dix ans et correspond à un niveau comparable à celui de la France** avec toutefois une différence notable. En effet, alors que la France produit majoritairement du blé, l'Ukraine s'est, elle, tournée vers le maïs. La production d'oléagineux a également explosé : le pays a multiplié par 8 sa production depuis 1990 et atteint désormais plus de 16 Mt pour le tournesol (contre 2 Mt en France).

**Figure 2 : Evolution indicielle des surfaces en blé, maïs et betterave base 100 en 1992 (d'après FAO)**



Cela n'aurait pas été possible sans la structuration de l'agriculture que le pays connaît (partie 1.2) : la part dédiée à l'export étant détenue par très peu de grand groupe récents (moins de 30 ans) qui ont des facultés d'adaptation impressionnantes. Aujourd'hui, le pays exporte 50 Mt de

<sup>2</sup> USDA et <https://www.agriculture-strategies.eu/2019/05/exportations-de-mais-ukrainien-vers-lunion-europeenne-contre-sens-sur-les-nouvelles-routes-de-la-soie/>

céréales par an (contre moins 10 Mt au début des années 2000) : c'est mieux que la Russie (45 Mt) ou la France (30 Mt), mais loin derrière les USA (90 Mt) – certains faisant remarquer que, « si la Russie venait à annexer la totalité du territoire ukrainien, son volume d'exportation céréalière serait équivalent à celui des Etats-Unis »<sup>3</sup>. Enfin, plus de la moitié des huiles végétales (tournesol et colza) et des tourteaux de colza échangés dans le monde viennent d'Ukraine.

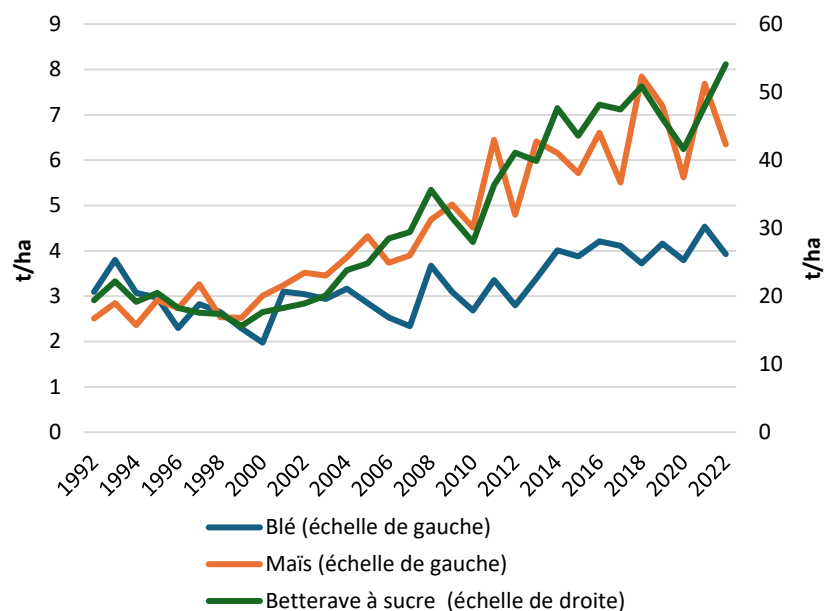
#### 1.4. Un potentiel qui reste à révéler ?

Et pourtant, le potentiel agricole ne semble pas abouti. **Malgré ses terres réputées particulièrement riches et des rendements en nette progression ces dernières années (Figure 3), le rendement moyen ukrainien en blé ou en betterave à sucre atteint 60 % de celui de la France et celui du maïs se situe autour de 70 %<sup>4</sup>.**

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces rendements moindres :

- Malgré son climat continental et des sécheresses souvent importantes, le pays n'a pas développé son réseau d'irrigation. En 2019, on estimait que seulement 600 000 ha bénéficiaient d'un système d'irrigation fonctionnel (contre 2,6 Mha irrigués sous l'ère soviétique). A la veille de la guerre, le gouvernement souhaitait d'ailleurs en faire une priorité.
- L'Ukraine utilise peu d'engrais : à la fin des années 2010, « l'utilisation d'engrais commerciaux en Ukraine par hectare de terres arables équivalait à 38 % de celui de la France »<sup>5</sup>.
- Enfin, la fertilité réputée des tchernozioms pourrait devenir obsolète, avec des pratiques culturales récentes (associées à la monoculture) qui pourraient avoir altérées leur potentiel<sup>6</sup>. Les règles de propriété foncière du pays, où celui qui cultive la terre ne la possède pas mais l'utilise pour un temps, n'aide par ailleurs pas à une gestion durable des sols sur le long terme.
- En revanche, il ne semble pas y avoir de problématique de disponibilité en produits phytosanitaires. A date, 29 produits phytosanitaires (herbicides, pesticides, insecticides – dont néonicotinoïdes) interdits dans l'Union européenne restent<sup>7</sup> utilisés en Ukraine. En revanche et a priori (mais sans garantie), le pays ne cultiverait pas de semences OGM.

Figure 3 : Evolution des rendements en blé, maïs et betterave depuis 1992 (d'après FAO)



<sup>3</sup> SciencesPo OFCE Working Paper 10/2022

<sup>4</sup> A noter que les rendements des agro-holdings sont légèrement supérieurs aux moyennes nationales qui incluent, pour certaines productions, des rendements issus d'exploitations de bien plus petites tailles.

<sup>5</sup> SciencesPo OFCE Working Paper 10/2022

<sup>6</sup> Moldovan, 2013

<sup>7</sup> Alpha-cyperméthrine, Beta-cyfluthrin, Imidaclopride, Prochloraze, Epoxiconazole, Clothianidine, Mancoceb, Sulfoxaflor, Bénomyl, Desmedifam, Métholachlore, Triadimenol, Bifenthrine, Dimethoate, Picoxstrobine, Thioclopride, Carbendazime, Fipronil, Propiconazole, Thiaméthoxame, Chlorpyrifos, Métalaxyl-M, Propisochlor, Thiophanate-méthyl, Ciproconazole, Flutriafol, S-métholachlore, Triadimefon, Triflusalufuron-méthyl

## 2. Le sucre ukrainien

### 2.1. Une filière dépendante du débouché export et lourdement pénalisée à l'indépendance du pays

A l'inverse du maïs, l'indépendance de l'Ukraine n'a pas profité au secteur sucrier – bien au contraire. Sous l'URSS, ce qui deviendra plus tard l'Ukraine produisait plus de 5 Mt. Aux lendemains de l'indépendance, le pays reste le principal fournisseur en sucre de l'ex-URSS, produisant deux fois plus de sucre que la Russie (autour de 2 à 2,5 Mt) : sans commune mesure avec les autres républiques (aucune ne dépasse les 0,2 Mt) qu'il approvisionne. L'Ukraine indépendante, est ainsi exportatrice nette d'environ 1,5 à 2,5 Mt tous les ans. Mais cela ne va pas durer : avec la fin du bloc soviétique, ses partenaires commerciaux disparaissent. La Russie et la Biélorussie notamment (qui importaient conjointement autour d'1 Mt auparavant), délaissent leur ancien partenaire et soutiennent leur industrie de raffinage en important du sucre brut de Cuba, puis, plus largement, du Brésil et de Thaïlande.

Considérablement pénalisé par la réduction de ses débouchés, le pays réduit sa production. Il n'a pas ou très peu accès au marché européen (contingent tarifaire en franchise de droits de 20.000 t à partir de 2014) et n'exporte guère plus, à la fin des années 2010, de 0,2 à 0,4 Mt vers ses voisins proches. A partir de 2018, il abandonne son système de quota et de prix minimum, qui n'était, du reste, pas respecté.

**De 5 Mt de sucre produit par 190 usines sous l'ère soviétique, le pays produisait, à la veille de la guerre de 2022, entre 1 et 2 Mt dans une trentaine d'usines, pour une consommation moyenne de l'ordre de 1,4 Mt.** Cette production est du fait de groupes industriels : le service statistique d'état ukrainien estime ainsi que **95 % de la surface betteravière (200 000 à 300 000 ha désormais) est détenue, et cultivée, par des entreprises intégrées**<sup>8</sup> - le recours à des planteurs indépendants ne semblant, finalement, que ponctuel et conjoncturel (18 % des volumes de transformation d'Astarta en 2021 par exemple).

### 2.2. Depuis l'invasion russe : l'appel d'air de l'Union européenne

Dès 2013, un accord bilatéral est négocié entre l'Union européenne et l'Ukraine (« *accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine* »), qui inclut un flux annuel de 20 070 t de sucre, d'Ukraine vers l'Union européenne, sans droit de douane. Cet accord sera appliqué à partir de juin 2014, de manière unilatérale par l'Union européenne en soutien à l'ambition pro-européenne de l'Ukraine<sup>9</sup>.

En mai 2022 et à la suite de l'invasion russe en Ukraine (février 2022), la Commission européenne suspend l'accord, à travers l'adoption d'un règlement applicable pour un an (qui sera ensuite renouvelée à l'identique en juin 2023) : **l'Union lève alors tous les droits de douane, sur tous les produits, en provenance d'Ukraine**<sup>10</sup>.

Immédiatement - c'est-à-dire lors de la campagne 2022-2023 - le surplus « structurel » de l'Ukraine, soit autour de 400 000t, est exporté sur les zones déficitaires de l'Union Européenne (UE) : majoritairement dans les zones frontalières (20 % des flux vont en Roumanie, 13 % vers la

---

<sup>8</sup> WUR & USDA, 2023

<sup>9</sup> En novembre 2013, le gouvernement « Ianoukovytch » avait informé l'UE qu'il ne signerait finalement pas l'accord négocié pour se rapprocher de la Russie – une décision qui avait mené à la « *révolution de février* » en 2014, précurseur du conflit avec la Russie.

<sup>10</sup> L'objectif était alors de permettre à l'Ukraine d'exporter ses surplus historiques, notamment céréaliers, dont les flux historiques d'export par la Mer Noire étaient mis en péril par l'invasion.

Hongrie et 11 % vers la Bulgarie) mais aussi vers l'Italie (20 %). Le volume est tel qu'en juin 2023, l'Ukraine craint pour sa propre disponibilité en sucre : compte-tenu des prix dans l'UE, le risque est réel pour le pays de manquer de sucre et l'Ukraine décide alors d'interdire les exportations de sucre jusqu'à septembre 2023, date de l'ouverture de sa nouvelle campagne.

**Entre temps, motivé par les prix du sucre sur ce nouveau débouché, le pays a augmenté ses surfaces de 36 % et plus de 700 000 t devraient être exportées d'Ukraine vers l'Union européenne en 2023-2024. Mieux : il annonce une ambition d'exporter 1 Mt en 2024-2025.**

Consciente du déséquilibre de marché, la Commission européenne propose alors d'inclure le sucre parmi les produits sujet à contingentement à partir de juin 2024 – c'est-à-dire lors de l'application du nouveau règlement encadrant les importations en provenance d'Ukraine (pris en remplacement du règlement de juin 2023). Ce nouveau règlement, applicable à partir de juin 2024, précisera que, dès lors que les importations en sucre, sur l'année calendaire 2024, dépasse la moyenne des importations annuelles 2021 (demi-année), 2022 et 2023 (soit un peu plus de 260 000 t), le flux est suspendu. Il reprendra en janvier 2025, pour un volume égal à 5/12<sup>11</sup> du précédent volume, et ce jusqu'à l'application du prochain règlement en juin 2026.

**En pratique et compte-tenu des calendriers retenus, le flux de sucre ukrainien pour la campagne betteravière 2023-2024 ne sera pas limité et devrait dépasser les 700 000 t d'ici juin 2024. En revanche, le flux 2024-2025 pourrait être limité à ± 260 000 t, sous réserve que les termes du nouveau règlement applicable à partir de juin 2025 soient les mêmes que ceux en vigueur à partir de juin 2024.**

### 2.3. Une production intégrée pour répondre rapidement à la demande

Cette réponse rapide au signal prix du marché européen a une origine : l'intégration verticale de la filière sucrière. En effet, si 23 usines sont recensées comme opérationnelles en 2022<sup>12</sup>, 16 appartiennent à des groupes industriels majeurs – pas seulement sucrier, mais céréalier voir d'élevage :

- Deux groupes produisant chacun entre 300 000 et 400 000 t de sucre (soit, chacun, autour de 20 % de la production nationale) :
  - ✓ L'agro-holding Astarta (cinquième agro-holding du pays, voir encadré page 2), qui cultive au total 220 000 ha et possède 6 sucreries ;
  - ✓ L'agro-holding Radekhivskyi, à la structuration proche de la précédente (mais sans information sur la surface cultivée), dont le groupe allemand Pfeiffer & Langen est le seul actionnaire depuis 2010, avec 6 usines (la dernière acquise en 2023).
- Suivent ensuite des groupes produisant entre 70 000 et 110 000 t de sucre :
  - ✓ l'agro-holding Ukrprominvest (108 000 ha, onzième agro-holding du pays), qui possède 2 usines ;
  - ✓ L'agro-holding Agrofirm Svitanok (100 000 ha) avec également 2 usines.
- Puis des groupes de tailles inférieures (50 000 à 100 000 t de sucre) : Panda groupe, qui cultive 59 000 ha, (trois usines – voir encadré page suivante), Aspik (surface inconnue, deux sucreries), Gal agro (35 000 ha, deux sucreries).

---

<sup>11</sup> Pour tenir compte de la durée de janvier à mai 2025, soit 5 mois.

<sup>12</sup> WUR, 2023

En étant à la fois propriétaire des terres et des usines, les agro-holdings ukrainiennes peuvent ajuster très rapidement la surface betteravière en fonction de la demande (voir encadré sur l'entreprise Panda) et du niveau des prix. Cela explique que les variations de surfaces, d'une année à l'autre, puissent être majeures (à l'image de la hausse de 36 % des surfaces betteravières entre 2022 et 2023).

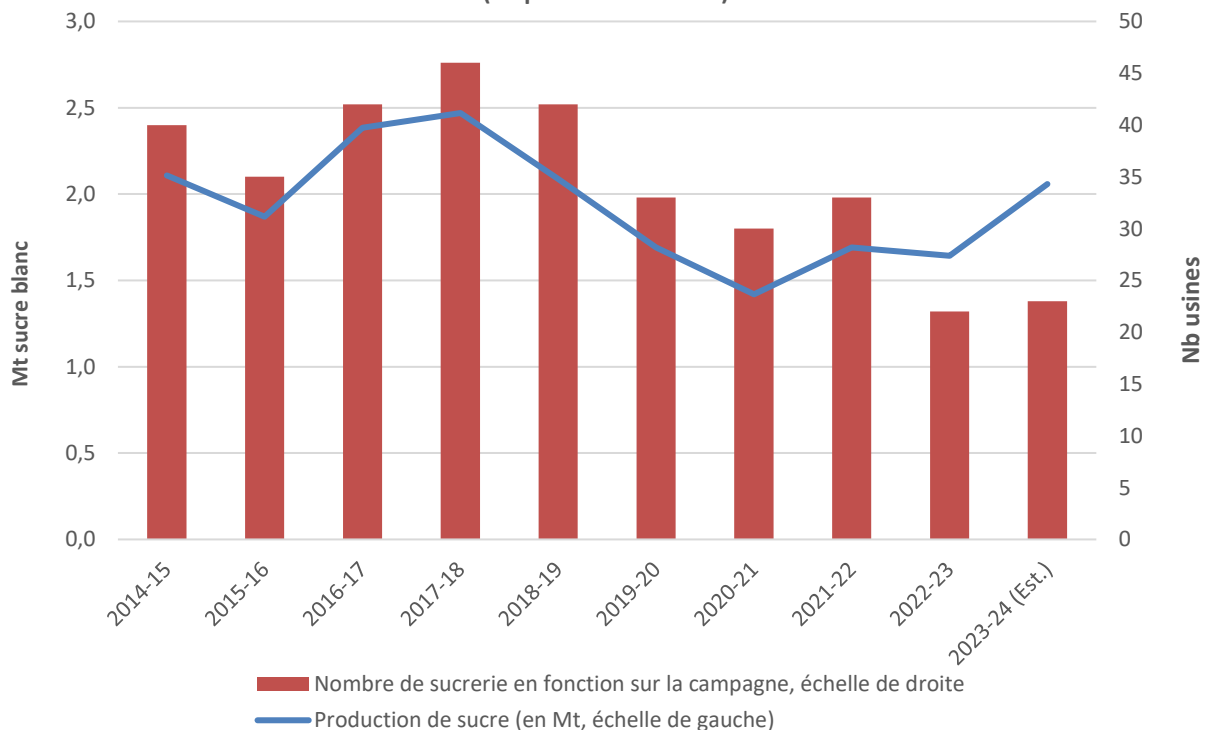
Du reste, même le nombre d'usines en fonctionnement semble fluctuant. **Si 23 usines ont été recensées comme opérationnelles en 2022, ce nombre a varié entre 23 et 40 au cours des cinq dernières années (Figure 4). Il semble ainsi fréquent que des usines soient mises « en veille » pendant une campagne, avant d'être réactivées en cas de besoin.** Il est aussi vraisemblable que certaines usines fassent l'objet de transactions, davantage pour les terres qu'elles apportent que pour l'usine en tant que telle – un grand nombre d'entre elles étant très vieillissantes. Rappelons qu'elles n'étaient pas moins de 300 sous l'ère soviétique...

#### Quelle capacité pour l'Ukraine sucrière ? Illustration avec le cas de l'entreprise Panda

Bobov Gennady Borisovich, député depuis 2012 et 96<sup>ème</sup> fortune du pays en 2019<sup>1</sup>, est le propriétaire fondateur et gestionnaire du groupe Panda depuis sa création en 1999. Aujourd'hui, Panda est propriétaire de 59 000 ha de terres en propres (maïs, blé, orge, betteraves), et de trois sucreries (en plus de silos céréalières) acquises progressivement et qui représentent des capacités estimées à 7 500 t de betteraves par jour.

Sur des campagnes de 100 jours, le groupe peut donc traiter la production de 15 000 ha de betteraves en propre, soit 25 % de sa surface (rotation sur quatre ans). Pousser sa capacité à 130 jours (sur le modèle d'Astarta) nécessiterait de traiter 19 500 ha, et donc de faire des rotations sur trois ans.

Figure 4 : Production de sucre en Ukraine et nombre d'usines en activité  
(d'après USDA et S&P)



*Note : Avec une consommation domestique de sucre de 1,4 Mt (plus proche de 1,0 Mt depuis la guerre, selon S&P), toute quantité produite au-delà de ce volume est dédiée à l'export. Autrefois orientés vers l'Ouzbékistan ou la Turquie, les flux se sont réorientés vers l'Union européenne depuis l'ouverture des frontières (2022). A date, le pays ne produit pas de bioéthanol à partir de betterave.*

#### 2.4. Une industrie compétitive, malgré des rendements bas et un mix énergétique en évolution

La betterave est presque exclusivement produite sur des tchernozioms (terres riches en humus, voir précédemment), en dehors des zones de conflits (Annexe).

**Malgré cela, les rendements betteraviers - en progression depuis 2000 - commencent à stagner à des niveaux qui restent presque deux fois inférieurs à ceux de l'UE (partie 1.4). Ces moindres performances agricoles pénalisent les coûts de production du pays qui, par retraitement des données fournies dans les comptes publiés par Astarta en 2022, avoisineraient les 400-450 €/t sortie sucrerie en 2022.**

Ces coûts restent cependant très volatils. Au-delà de la parité monétaire (1€ valait plus de 40 Hryvnia début 2024, contre moins de 20 en 2020), le coût de l'énergie est impactant. L'Ukraine n'est en effet pas autosuffisante en pétrole (elle ne produit que 15 % de ses besoins), en charbon (40% d'autosuffisance) ou en gaz (moins de 65 %), et le pays a subi l'envolée des prix de l'énergie. D'ailleurs, un groupe comme Astarta annonce avoir réduit de 23 % son approvisionnement en gaz en 2022 par rapport à l'année précédente, au profit de biogaz produit sur site et qui représente aujourd'hui 11 % de l'énergie utilisée par les sucreries du groupe, devant le gaz (54 %), le fuel (25 %) et le charbon (16 %).



## ANNEXE : Une filière sucrière ukrainienne majoritairement sur tchernozioms riches et hors zones de conflit

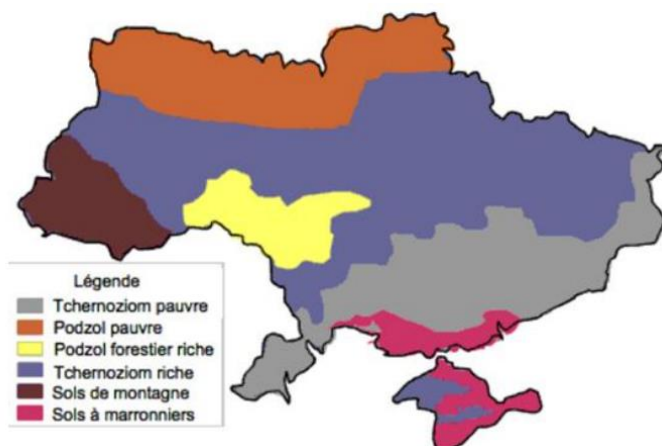
Au-delà de sa façade maritime via les ports stratégiques d'Odessa et de Marioupol (et, autrefois, Sébastopol), l'Ukraine est une zone charnière entre l'Asie et l'Europe, avec un accès terrestre au marché européen (Pologne, Slovaquie, Hongrie et Bulgarie), russe (Kiev est à 800 km de Moscou) et à l'Asie de l'Est (200 km du Kazakhstan).

Trois cartes permettent de resituer la filière sucrière : une filière ancrée sur les sols les plus riches du pays et hors zone de conflit.

- Localisation des sucreries (source : Ukrugar, 2020)



- Localisation des « tchernozioms riches » (bleu) d'Ukraine (source : SciencesPo OFCE, 2022)



- Positionnement des zones de conflits à date (source : Ministère des Armées)

