

Guerre en Ukraine et crise alimentaire : De l'urgence de renforcer la souveraineté alimentaire des pays partout dans le monde

Rédaction collective sous la coordination de Philippe COLLIN & Frédéric APOLLIN - AVSF

Avec les contributions de Agrisud, Geres, Gret, membres du Groupe Initiatives

22 avril 2022

ONG de développement œuvrant dans de très nombreux pays, nous sommes confrontées dans certains d'entre-eux à des crises alimentaires récurrentes ; elles touchent le plus souvent les populations urbaines les plus vulnérables et les populations paysannes. Or leurs véritables racines se situent dans une dérégulation des marchés, des spécialisations excessives des systèmes agricoles dans certains pays, au détriment des cultures vivrières et une perte conséquente de leur sécurité et souveraineté alimentaire que révèle cruellement la guerre en Ukraine.

La guerre en Ukraine traduit les excès de la mondialisation des échanges agricoles

Le cours du blé a frôlé les 400 euros la tonne et se stabilise actuellement aux environs de 360 à 380 euros par tonne en France, un chiffre encore jamais atteint dans l'histoire. Depuis le 24 février dernier, date fatidique de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les craintes d'une crise alimentaire dans les pays importateurs, particulièrement du pourtour de la méditerranée et certains pays africains, se répandent avec légitimité. Entre mesures d'urgence et actions à engager sur le long terme, il convient de bien comprendre les racines de cette nouvelle crise alimentaire.

Les céréales échangées sur le marché mondial ne dépassent guère 15% de la production mondiale mais ces échanges déterminent les prix des denrées sur les marchés intérieurs de tous les pays. Depuis 1994, année des accords de Marrakech scellant la mise en place de l'OMC¹, les grands blocs dominants ont établi des politiques qui ont orienté leurs agricultures de façon différente et avec des succès différenciés. Jusqu'alors, les pays pouvaient utiliser des outils pour protéger leurs marchés en limitant leurs importations (prix de seuil en Europe par exemple) et pour les réguler, au moyen de stocks et de prix minimums aux producteurs (prix d'intervention en Europe²). La construction de l'OMC s'accompagne du démantèlement progressif des mécanismes de protection aux frontières et d'organisation des productions. S'ensuit une course effrénée à la production dans toutes les régions, particulièrement dans celles qui présentent les meilleurs avantages comparatifs, et d'adaptation des agricultures à la production de masse.

D'un côté, aux États-Unis,³ et dans une moindre mesure, en Europe, la politique céréalière vise alors à produire et transformer en aliments du bétail et en agrocarburants des quantités croissantes de maïs (jusqu'à 40% de la production USA en 2012), de colza (la majorité du colza européen), mais

¹ Organisation Mondiale du Commerce

² Comme son nom l'indique, il s'agit du niveau de prix à partir duquel l'intervention, c'est-à-dire l'achat par les pouvoirs publics, se met en route pour rééquilibrer le marché.

³ <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?codePays=USA&codeTheme=5&codeStat=RS.WH.E.PROD.PP.MT>

aussi de betterave sucrière (Europe), pour nourrir des élevages intensifs et faire rouler voitures et camions. Fondée sur la recherche de nouveaux débouchés, fussent-ils peu rémunérateurs, cette politique assure le fonctionnement de tout un tissu agro-industriel et légitime une production de plus en plus intensive.

De l'autre côté, la « Zone Mer Noire » - Russie, Ukraine, Kazakhstan principalement - développe une céréaliculture beaucoup plus orientée vers les débouchés de l'alimentation humaine. Après avoir vu la production chuter de façon très forte au cours des années 1990-2000, depuis lors, ces pays augmentent sans cesse leur production, alors que leur population n'a cessé de chuter ou au mieux de stagner (environ 8 millions pour l'Ukraine depuis 1980). L'accaparement des terres auparavant collectives, au lendemain de la chute de l'URSS, et l'arrivée massive des capitaux occidentaux en Ukraine permettent un développement rapide de la production sur un champ d'expérimentation vierge pour ces nouveaux arrivants. Bénéficiant de coûts de production bas, Russie et Ukraine fournissent aujourd'hui un peu moins de 15 % de la production mondiale et près de 30 % des exportations⁴. De surcroît, moins apte à valoriser les systèmes très intensifs du maïs américain ou du blé européen de l'ouest, et soumise à un climat erratique et risqué, cette zone assure la production de variétés de blé qui correspondent in fine plus aux habitudes alimentaires des pays du pourtour de la Méditerranée.

La production de soja et du maïs ukrainien permet également de développer des élevages de volailles⁵ dont l'exportation est rendue possible, sans véritables droits de douane, depuis les accords de libre-échange de 2016 entre l'Union européenne et l'Ukraine ; celle-ci assure une partie significative des approvisionnements des poulets d'entrée de gamme en Europe de l'Ouest.

Depuis une dizaine d'années, les rapports de force entre les détenteurs de l'arme alimentaire ont ainsi profondément changé. Alors qu'elle était détenue depuis plus d'un siècle par les États-Unis, depuis l'effondrement de l'Union Soviétique et la reconstruction de son agriculture, la « zone mer Noire » est devenue la zone de production qui définit le prix directeur sur les marchés mondiaux du blé.

Facteur aggravant : de nouveaux spéculateurs font leur apparition sur le marché des céréales, notamment des compagnies d'assurance et des fonds de pension, pour qui le blé est devenu un moyen de diversifier leur portefeuille. Sur la seule bourse de Chicago, en 2016, il s'est échangé vingt-sept fois la production mondiale. Plusieurs économistes⁶ et analystes des marchés de denrées alimentaires considèrent même que ces spéculateurs financiers sont responsables de plus du tiers des transactions sur le blé !

Cette compétition et cette spéculation sur les marchés se font au détriment de nombre de pays du Sud

Conséquence directe de la guerre en Ukraine, la hausse des prix du blé sur le marché international fait courir des risques aux populations les plus vulnérables de pays importateurs de blé, pour lesquelles cette céréale est une base alimentaire et qui, de surcroît, ne peuvent assumer cette

⁴ 28% des exportations de blé, 14% des exportations de maïs, 70% des exportations d'huile de tournesol (source : FAO, note d'information, mars 2022, cité dans "[Les impacts de la guerre en Ukraine sur les marchés agricoles et la sécurité alimentaire](#)", Christian de Perthuis, avril 2022

⁵ <https://www.ouest-france.fr/economie/agriculture/un-poulet-sur-deux-consomme-en-france-est-importe-les-eleveurs-francais-en-reconquete-e0e76f9e-3736-11ec-ab21-1bf21e9d8471>

⁶ <https://www.lesechos.fr/2011/01/olivier-de-schutter-vers-une-nouvelle-crise-alimentaire-385249>

hausse, par les revenus des exportations de gaz ou de pétrole⁷. Premiers impactés : des pays du pourtour de la Méditerranée et du Proche Orient dont la dépendance est ancienne, croissante, structurelle et négligée diplomatiquement alors qu'elle est élément majeur pour leur stabilité. Les politiques menées par exemple en Lybie, puis, par contagion à toute l'Afrique du Nord ont rendu plus aisée l'arrivée de la Russie et de l'Ukraine comme « exportateurs de blé de confiance »⁸. En Afrique de l'Ouest, quand bien même le blé ne représente pas l'aliment de base principal et pourrait être remplacé par d'autres productions locales, la guerre en Ukraine pourrait y provoquer des crises urbaines : déjà affectées par la hausse du prix de l'essence et du gazole, leurs populations restent très consommatrices de pain, notamment pour le petit déjeuner. Et certains pays comme la Mauritanie sont devenus dépendants des seuls fournisseurs ukrainiens ou russes pour leur blé⁹.

Or le blé ukrainien ou russe n'est qu'un produit parmi d'autres (volailles, lait, etc.), de ceux qui ont scellé la dépendance aujourd'hui excessive de pays entiers aux pays et acteurs de marchés agricoles dérégulés. Les Accords de partenariat économique signés entre l'Europe et plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest mettent directement en concurrence inégale, une des régions les plus riches de la planète avec une des plus pauvres¹⁰. Certains des produits libéralisés par ces accords sont stratégiques pour l'Union européenne : blé, lait en poudre, etc. 69 % des exportations agricoles françaises vers l'Afrique de l'Ouest concernent justement ces produits avec un risque majeur d'affaiblissement des filières locales portées par une production le plus souvent paysanne.

Il y a donc bien quatre défis à relever !

Le 1^{er} est la disponibilité physique des céréales pour les pays acheteurs qui sont majoritaires sur la planète, alors que les échanges de céréales sur la planète ne représentent pas plus de 10 à 15% des quantités produites annuellement.

Le 2^{ème} défi est le coût d'accès de ces céréales par les acheteurs. La brusque interruption des livraisons de certains pays a naturellement fait monter les prix, posant la question d'une véritable gestion concertée des stocks pour contrer ce renchérissement. Mais c'est aussi la spéculation qui a des effets dévastateurs. Ce sont une fois de plus les pays pauvres qui vont payer la note des choix de la mondialisation des échanges.

Le 3^{ème} défi à relever est donc de rompre avec une trop grande dépendance des pays à ces marchés, insuffisamment régulés, pour qu'ils recouvrent leur souveraineté alimentaire. L'enjeu est de protéger les producteurs locaux et relever la production locale, en 1^{er} lieu vivrière, dans des pays où sont parfois subventionnés les prix de détail de produits majoritairement importés¹¹.

Et pour cela, le 4^{ème} défi, et non le moindre, est celui de la transformation plus profonde de leurs systèmes alimentaires pour mieux valoriser les productions locales, les transformer, les distribuer et les commercialiser au bénéfice tant des économies des territoires ruraux et des emplois qui peuvent

⁷ Quels pays africains et du Proche-Orient la hausse du prix du blé touche-t-elle le plus ? Nicolas Bricas, Cirad, UMR Moisa et Chaire Unesco Alimentations du Monde, 25 mars 2022

⁸ <https://www.rfi.fr/fr/moyen-orient/20220330-bl%C3%A9-ukrainien-le-liban-s-estime-vuln%C3%A9rable-sur-le-plan-de-la-s%C3%A9curit%C3%A9-alimentaire>

⁹ <http://mauriweb.info/node/11467>

¹⁰ <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/pac-accords-de-partenariat-economique-coherence-developpement-agricultures-paysannes-sud/>

¹¹ Par ex. en Égypte, en Algérie, etc.

s'y créer, que de la qualité de l'alimentation et l'économie des populations urbaines, notamment des plus vulnérables.

Non ! La solution n'est certainement pas de créer les conditions pour que l'Europe produise plus et n'importe comment pour nourrir le monde.

De surcroît, en perpétuant de la sorte les problèmes rencontrés par nos modes de production, certains non soutenable pour le climat, la biodiversité et l'environnement et très dépendants notamment...du gaz russe pour les engrais chimiques.

Lors du Conseil européen des 24 et 25 mars derniers, les dirigeants de l'UE ont donné la priorité à la sécurité alimentaire dans le monde, en encourageant la production locale et un fonctionnement efficace des marchés. Ils ont également donné leur feu vert à une autre proposition de l'initiative de solidarité FARM¹² (*Food & Agriculture Resilience Mission*) présentée par la Présidence française : celle-ci propose d'augmenter temporairement les objectifs de production en Europe et de mettre en place un mécanisme de répartition des volumes dans le respect des normes et règles existantes pour une production durable. Or cette proposition vient en réponse aux demandes intra-européennes de faire sauter certaines mesures de « verdissement » de la PAC¹³, supposées être des obstacles à la production, et remettre notamment en culture les terres laissées en jachère. Si cette annonce satisfait probablement certains lobbys, il ne faut pourtant pas en attendre d'effets majeurs : les mauvaises terres en jachères ne seront certainement pas remises en culture au vu du prix des matières premières nécessaires à la production : carburant, semences, engrais... Et laisser entendre que l'Europe pourrait « nourrir le monde » est dénué de tout fondement. Les récents événements climatiques de 2006 et de 2020 qui ont vu chuter la production de blé européen, ont montré que nos productions sont aussi très fragiles, laissant assez peu de marge de manœuvre.

Par ailleurs, dans nombre de pays du Sud, nous voyons concrètement les effets pervers de la concurrence déloyale des produits agricoles importés. Les quartiers de volailles américains inondent les marchés populaires d'Haïti ; les surplus de lait en poudre écrémé européen réengraissé à l'huile de palme sont exportés partout en Afrique de l'Ouest. Si ces exportations sont certes parfois nécessaires pour pallier les déficiences d'approvisionnements locaux, en particulier pour les populations à bas revenus de villes en pleine croissance, ces exportations déstructurent les filières locales alimentées par la production paysanne, elle-même déjà affaiblie par le manque de soutien et d'investissements publics, quand elles ne modifient pas tout simplement les habitudes alimentaires.

A très court terme, débloquer et améliorer l'accès aux stocks

La mobilisation des stocks de blé envisagée dans l'initiative FARM, pour les mettre prioritairement au service des pays soumis à des risques alimentaires avérés, est une initiative intéressante. Telle que présentée, il s'agirait d'une démarche volontaire des États disposant de tels stocks. Mais dans l'état actuel des marchés, demander de remettre en cause des contrats passés ou en cours ne sera pas simple. Comment expliquer à la Chine notamment, qui, pour des raisons liées à sa propre sécurité alimentaire, a reconstitué ses stocks de blé depuis 18 mois, qu'elle devrait les remettre sur le marché alors que se dessine une sécheresse terrible dans ce pays aussi dépendant du blé que du riz ? Un

¹² *Food and Agricultural Resilience Mission*: <https://agriculture.gouv.fr/securite-alimentaire-mise-en-oeuvre-de-linitiative-farm>

¹³ Politique agricole commune

suivi transparent des prix sur les marchés serait également requis, en s'appuyant notamment sur le système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) mis en place lors de la Présidence française du G20 en 2011. Mais pour stopper la spéculation sur ces denrées alimentaires, ce seul suivi ne suffira pas : encore faudrait-il fermer temporairement les bourses aux grains (Chicago, bourses européennes, etc.) qui l'alimentent.

Si cette réponse à court terme est nécessaire, il s'agirait également de questionner les politiques publiques qui concourent à organiser le stockage de céréales locales et importées dans les pays du Sud. A date, dans l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest, le maïs, le mil, le sorgho et le fonio représentent 65 % des quantités de céréales consommées, le riz 26 % et le blé et les produits à base de blé, seulement 7,5 %. Toutes céréales confondues, les stocks existants n'assurent que 29 jours de couverture, loin des 70 jours considérés comme un minimum pour gérer calmement une crise !

Enfin, notons qu'en Europe, il s'agirait aussi de questionner les usages, en réaffectant notamment des grains destinés aux agrocarburants : il suffirait de supprimer la production de diester de colza pour compenser une partie des huiles de tournesol qui sont aujourd'hui moins disponibles, cesser de prôner l'usage de l'éthanol de blé dans les réservoirs comme solution économique de substitution à l'essence classique, comme il suffirait d'interdire de mettre les milliers d'hectares de maïs dans les méthaniseurs pour avoir des grains utilisables en substitution du blé. Cela pourrait être tout aussi efficace que de demander à d'autres pays de remettre leurs marchandises dans le circuit.

A moyen et long terme, consolider la souveraineté alimentaire des pays les plus vulnérables : investir massivement dans les transitions agroécologiques de leurs agricultures

Augmenter les quantités produites par les agricultures des pays réputés vulnérables est évidemment un axe majeur et, pour tout dire, le seul qui soit pertinent à moyen terme dans nombre de pays, et particulièrement en Afrique, du golfe de Guinée à la Corne de l'Afrique. De fait, cette zone a largement augmenté sa production en céréales ces dernières années et n'a pas attendu les volontés du G7 pour tenter d'accroître sa sécurité alimentaire. Mais il s'agit bien de renforcer la souveraineté des pays et territoires sur la base d'agricultures familiales qui soient moins dépendantes d'énergies et intrants coûteux, acquis aujourd'hui à grands frais sur les marchés mondiaux, et dont l'usage est non soutenable d'un point de vue climatique, environnemental et de santé publique. L'intensification agroécologique est donc bien la seule voie envisageable et la plus adaptée aux zones fragiles, tant d'un point de vue économique, agronomique qu'environnemental, en consolidant l'autonomie du développement des populations rurales. N'en déplaise à ceux qui instrumentalisent la guerre en Ukraine pour la remettre en cause au profit d'une « Europe nourricière » du monde !

Cette intensification et cette transition agroécologiques supposent d'agir sur les conditions requises à différentes échelles : fermes, territoires, filières amont et aval de la production¹⁴, accès sécurisé des producteurs à la terre à l'eau, à des services en amont de la production (crédit, semences, intrants organiques, petite mécanisation, infrastructures, services vétérinaires de proximité, etc.) et en aval (transformation et commercialisation des récoltes et produits animaux, systèmes de certification adaptés et d'information sur les marchés, etc.).

¹⁴ [Transitions agroécologiques et agricultures paysannes](#), De l'impératif de transformer les systèmes agricoles et alimentaires, AVSF, Mai 2019

... soutenir la transformation de leurs systèmes alimentaires,

La guerre en Ukraine et la hausse des cours du blé et du prix des intrants sont une nouvelle “opportunité” pour penser et soutenir une transformation profonde des systèmes alimentaires dans les pays impactés : Le “consommer local” et la revalorisation de produits nationaux font déjà l’objet d’initiatives d’organisations paysannes et de petites entreprises de transformation dans de nombreux pays. Les exemples foisonnent : production de farines à partir de riz, mil, fonio (Sénégal), manioc (RD Congo, Cameroun), banane plantain (Côte d’Ivoire) ou encore niébé (Cameroun) qui remplacent partiellement la farine de blé dans le pain ou les pâtisseries, et concurrencent même le pain blanc produit 100% blé !

Le soutien à la production nationale paysanne de céréales mais aussi de légumineuses, légumes, tubercules, fruits, viandes, volailles et autres produits de l’élevage (produits laitiers, etc.), et pour certaines de ces productions, leur transformation en produits élaborés, sont également une opportunité pour recouvrer une autonomie alimentaire sur certains territoires, améliorer la qualité de l’alimentation mais aussi les économies locales. Les coopératives paysannes et entreprises de transformation de produits agricoles et de l’élevage, à taille humaine, ancrées sur les territoires, qui ont pris des initiatives en ce sens, ont d’ores et déjà démontré leur pertinence et leurs performances en termes de création d’emplois et de maintien de la valeur ajoutée au niveau local.

Réorganiser les filières pour des chaînes de valeur plus résilientes est tout aussi important : que ce soit par des certifications internationalement reconnues ou des systèmes de garanties participatives, moins coûteux, il s’agit de développer les filières courtes et consolider des marchés locaux, développer des accords entre organisations paysannes et la grande distribution urbaine ou des entreprises de transformation sur la base de contrats justes et transparents, ou encore mettre en relation ces organisations avec des marchés de qualité et différenciés à l’export grâce par exemple, aux filières de produits biologiques, équitables ou d’indications géographiques protégées¹⁵.

Soutenir les transitions agroécologiques implique donc bien une mise en cohérence et une nécessaire évolution des politiques publiques, tant pour une transformation profonde des systèmes alimentaires dans leur ensemble et la réorganisation des filières, que pour la protection de certains marchés régionaux et nationaux.

.... et protéger les marchés nationaux et régionaux.

Quoi qu’on en dise, la communauté internationale a fait le choix de laisser les grands marchands de grains internationaux régir les affaires de commerce de céréales, au nom de la non-intervention et du commerce libre et non faussé. Or réduire ou supprimer la spéculation implique de revenir à des politiques publiques de gestion de l’offre. C’est à cette condition que l’Europe et la France notamment, permettront aux pays structurellement dépendants des importations, de pouvoir protéger leurs propres marchés pour assurer leur sécurité et souveraineté alimentaire.

Pour soutenir la production agricole paysanne et les transitions agroécologiques des systèmes alimentaires, les pays dépendants des importations de denrées de base n’ont d’autres choix que d’avoir recours à des politiques de régulation des marchés et des politiques commerciales de protection adaptées. A terme, la communauté internationale devrait s’engager, résolument, dans une régulation des marchés mondiaux des denrées agricoles pour assurer d’une part, le maintien de

¹⁵ [Des filières agricoles équitables et durables](#) : Une réponse aux enjeux de sécurité alimentaire et nutritionnelle, de réduction de la pauvreté, de création d’emplois et d’adaptation aux changements climatiques, AVSF, Juillet 2019

prix acceptables malgré la fluctuation des prix sur ces marchés et d'autre part, l'existence de stocks régulateurs notamment dans les pays exportateurs. Pour l'heure, des accords bilatéraux ou régionaux devraient permettre aux pays fortement dépendants des importations de bénéficier d'une telle stabilité tout en développant leur propre production¹⁶. Ils devraient ainsi pouvoir assurer la protection de leurs agricultures en toute liberté, alors que bien souvent, les questions de souveraineté alimentaire et agricole sont sacrifiées au profit d'autres enjeux plus importants financièrement.

Parce que nous sommes confrontées depuis des années à des crises alimentaires récurrentes dans certains pays où nous coopérons, nous savons pertinemment que ces constats ne sont pas nouveaux, ni les recommandations qui les accompagnent. Or force est de constater qu'elles sont pourtant peu entendues ; chaque crise doit être un moyen pour les rappeler afin qu'enfin, les vraies fragilités de ces pays puissent être traitées par les mesures qui s'imposent, tant par les pays concernés que par la communauté internationale. Peut-on encore espérer que la terrible guerre en Ukraine crée aussi un sursaut collectif en ce sens ?

AVSF - Groupe Initiatives - 22 avril 2022

¹⁶ UTAA – Urgence transformation agricole et alimentaire - Note thématique n°4 : régulations des marchés et des prix agricoles, coordination : Laurent Levard et Jacques Loyat, décembre 2021