

QUAND LA GUERRE EN UKRAINE REBAT LES CARTES DE LA STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE ET COMMERCIALE DE L'UE ET PLUS ENCORE

La guerre russo-ukrainienne inquiète le monde agricole. Ce n'est pas la première fois que l'agriculture européenne subit les différends diplomatiques entre la Russie et l'Europe. En 2014, l'annexion de la Crimée avait conduit les occidentaux à émettre des sanctions à l'encontre de la Russie, laquelle avait répondu par un embargo sur l'ensemble des productions agricoles européennes (vins, spiritueux et boissons exceptés). La guerre actuelle a elle aussi des conséquences sur l'agriculture européenne : augmentation des coûts de production, menace de baisse des rendements si les importations européennes d'engrais diminuent, perte de débouchés hors-UE (convoités par la Russie)... Dans ce contexte, les représentants du secteur agricole européen ont rapidement demandé un réexamen du Green Deal. Pourtant cette stratégie environnementale, déclinée sur le plan agricole à travers les stratégies *Farm to Fork* et *Biodiversité 2030*, tenait une place importante dans l'agenda de l'UE, notamment dans le cadre de la Présidence Française du Conseil de l'UE (PFUE) qui s'est tenue du 1er janvier au 30 juin 2022. Comprendre les effets de cette guerre sur l'agriculture et la place de l'UE dans le jeu politique mondial apparaît dès lors nécessaire pour anticiper les potentiels revirements de stratégie agricole européenne.

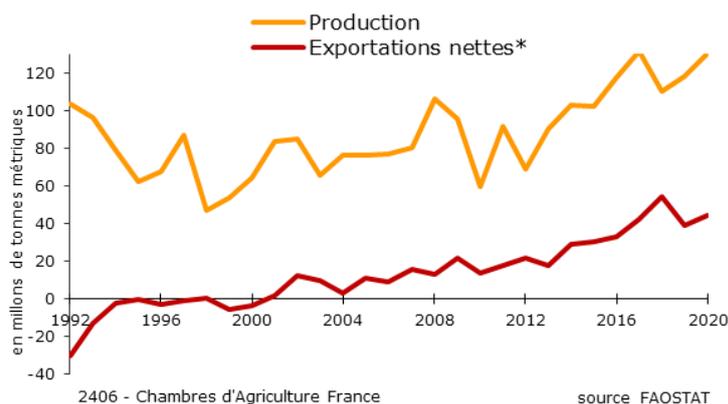
Comment l'Ukraine et la Russie sont venues concurrencer l'agriculture européenne

La réflexion sur les effets de la guerre russo-ukrainienne sur la stratégie agricole européenne doit nécessairement passer par une analyse des secteurs agricoles ukrainiens et russes.

Depuis 2000, la Russie est une puissance agricole assumée. En 2005, le « Programme d'Etat des projets nationaux prioritaires » a fait de l'agriculture une « priorité nationale ». Ce programme a marqué le début d'une série de mesures en soutien à l'agriculture russe, qui a contribué à l'émergence d'agro-holdings (exploitations de grande taille composées d'une entreprise « mère » et d'exploitations filiales, active sur plusieurs maillons de la chaîne, à l'aval ou à l'amont de la production agricole – engrais, transport, exportations...). Apparues au début des années 2000, elles occupent désormais une place importante dans le secteur agricole russe. En 2016, on estimait que ces agro-holdings constituaient 15 % des entreprises agricoles de la Russie, sur presque 30 % de la surface agricole, couvrant près de 40 % des emplois et 50 % de la valeur.

La Russie est aujourd'hui autosuffisante dans la plupart des productions agricoles, et exporte même les surplus de certaines filières. Elle est ainsi devenue le premier exportateur mondial de blé à partir de 2016, une denrée primordiale dans l'alimentation de base de beaucoup de pays importateurs, situés notamment sur la rive Sud de la Méditerranée. La part de la Russie dans les exportations mondiales de blé s'élève à quelque 20 % (graphique 1). L'embargo sur les produits alimentaires européens a aussi contribué à renforcer la souveraineté alimentaire de la Russie, et, en contrepartie, à affaiblir la présence de l'UE sur le marché russe, en particulier en produits laitiers (fromages), et en viandes. En plus de ce poids dans les exportations mondiales de produits agricoles, la puissance agricole de la Russie s'exerce aussi dans le rôle qu'elle joue d'approvisionneur mondial d'engrais. En effet, elle représente 16% des exportations mondiales d'engrais et le quart des importations européennes d'engrais vient de Russie.

Graphique 1 : Production et exportations nettes de céréales en Russie



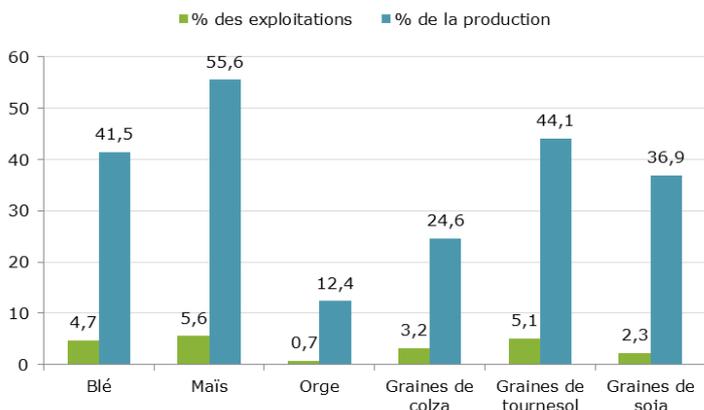
*Exportations - importations

L'Ukraine est également une grande puissance agricole, dont le poids sur les marchés mondiaux s'est considérablement accru au cours de la dernière décennie : entre 2011 et 2020, les exportations de céréales ukrainiennes ont été multipliées par 3,6 en volume, et celles de graines oléagineuses ont bondi de plus de 70 % (données FAOSTAT), la plaçant à la cinquième place mondiale des exportateurs de blé et quatrième place des exportateurs de maïs. Elle est le plus gros producteur mondial de graines de tournesol. Derrière ces performances, des conditions inhérentes au pays favorables à la production agricole : 32,5 millions d'ha de terres arables, soit le double des surfaces françaises (source DG Trésor).

Comme la Russie, l'Ukraine dispose de terres particulièrement fertiles appelées tchernoziom (terres noires), terres qui ont, historiquement, toujours été convoitées, en particulier durant la Seconde guerre mondiale. Parmi les ingrédients du bond agricole de l'Ukraine, il faut également mentionner la reprise des anciennes exploitations collectives pour constituer des exploitations aux dimensions impressionnantes : en 2021, 41,5 % de la production de blé s'est fait dans des exploitations de plus de 1000 ha (graphique 2). Des entreprises agricoles gigantesques dont le fonctionnement repose principalement sur l'emploi de main d'œuvre salariée, au coût horaire peu élevé.

Parmi ces structures, on distingue des agro-holdings, qui en 2015 occupaient presque 30 % de la SAU¹, soit plus de 5 millions d'ha. Comme en Russie, ce type de structure a proliféré à la faveur d'un intérêt croissant des investisseurs pour le secteur agricole et d'un environnement institutionnel favorable à leur développement².

Graphique 2 : Poids des exploitations de plus de 1000 ha dans les productions végétales en 2021 en Ukraine



Source : données Ministère ukrainien de l'Agriculture, calculs Chambres d'agriculture France

Enfin, les terminaux portuaires constituent le bras logistique de la puissance exportatrice de l'Ukraine. En 2020, 92 % des volumes de céréales exportées par l'Ukraine l'étaient à partir de quatre ports de la mer Noire : Chernomorsk, Mykolaïv, Yuzhny et Odessa (carte 1). L'actualité récente a mis l'accent sur le port d'Odessa, mais en réalité, il ne constitue pas celui ayant la plus grande capacité de chargement, en dépit de son avantage en matière de profondeur de ses eaux. Ces infrastructures portuaires offrent aux grains ukrainiens un accès privilégié aux pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

Carte 1 : Exportations de céréales dans les principaux ports ukrainiens en 2020

Odessa (6,5 Mt) Yuzhny (9 Mt) Mykolaïv (13,2 Mt) Chernomorsk (13,3 Mt)

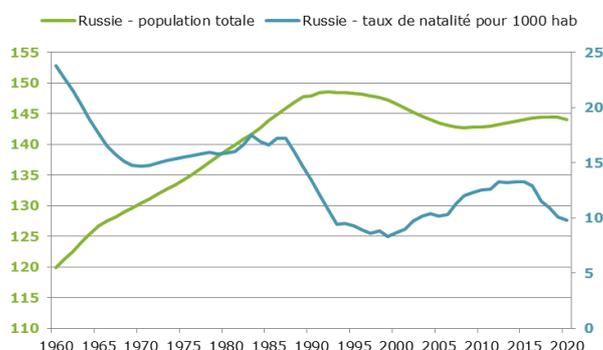
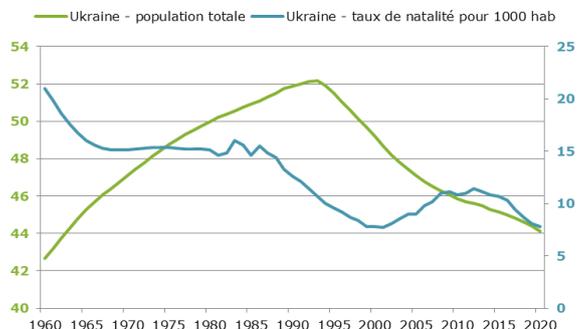


Source : données latifundist.com, élaboration Chambres d'agriculture France

La Russie et l'Ukraine présentent, en matière de démographie, des évolutions similaires, même s'il apparaît que le cas ukrainien semble plus préoccupant. Ces deux pays font en effet face à une diminution de leur population, et à des taux de natalité faibles (graphique 3 et 4). Dans le cas de l'Ukraine, la baisse

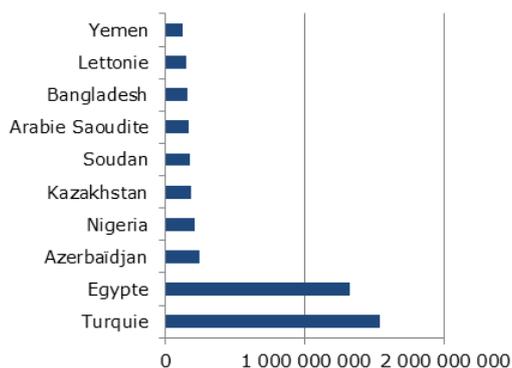
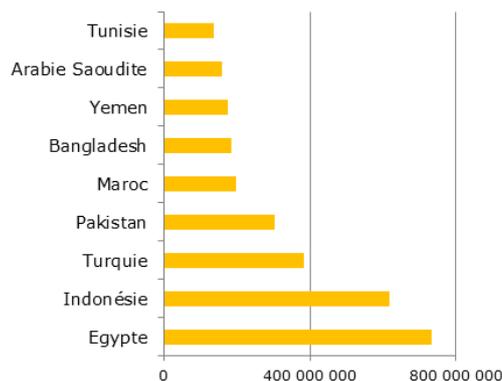
est fulgurante depuis 1993. En Russie, après un léger sursis entre 2012 et 2017, le nombre d'habitants est reparti à la baisse. Aussi, face à une demande intérieure fragilisée par le déclin démographique, l'augmentation des capacités productives des secteurs agricoles de ces pays sur les productions végétales est liée fondamentalement à une stratégie de conquête de parts de marché à l'exportation, principalement vers l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient, la péninsule arabique (graphique 5), la couverture des besoins intérieurs étant largement assurée.

Graphiques 3 et 4 : Evolution démographique de l'Ukraine et de la Russie (en millions d'habitants)



Source : Banque Mondiale, élaboration Chambres d'agriculture France

Graphique 5 : Débouchés du blé russe (en jaune) et ukrainien (en bleu) en 2021 (en dollars) – données TDM

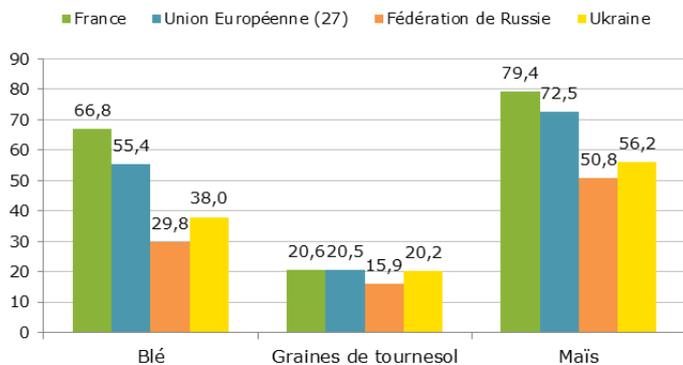


¹Graubner M., Ostapchuk I. (2017), *Efficiency and Profitability of Ukrainian Crop Production*, Institute for Economic Research and Policy Consulting.

²Ostapchuk I., Gagalyuk T., Curtiss J. (2021), « Post-acquisition integration and growth of farms: the case of Ukrainian agrohholdings », *International Food and Agribusiness Management Review*, volume 24.

On relève néanmoins un déficit de productivité assez important en matière de rendements entre l'Ukraine, la Russie et l'UE ou *a fortiori* la France (**graphique 6**). La comparaison avec l'UE et surtout avec la France montre ainsi que l'Ouest conserve encore des atouts indéniables, qu'il s'agira dans un avenir proche, de préserver et d'exploiter pour répondre à la concurrence de ces deux nations, et surtout de la Russie, qui affiche une ambition conquérante sur les marchés mondiaux.

Graphique 6 : Rendements 2020 pour quelques cultures (données FAOSTAT, en quintaux par ha)



La politique agricole européenne depuis l'embargo russe de 2014

L'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014 a provoqué une vive réaction des occidentaux, qui ont répondu à cette atteinte à la souveraineté de l'Ukraine par des sanctions d'abord diplomatiques et ciblées (on parle de *smart sanctions*),³ puis économiques⁴. Ces sanctions n'ont pas eu l'effet escompté, loin s'en faut, et ont même engendré des effets pervers. Si, à travers elles, l'UE et les autres puissances occidentales ont pu se présenter comme des défenseuses du droit international et de la souveraineté des Etats, la Russie n'a pas changé son fusil d'épaule et ne s'est pas alignée sur les traités internationaux. Pis encore, elle a répondu à ces sanctions par un embargo sur les produits agricoles européens, occasionnant une perte de débouchés considérable pour l'UE. En effet, la Russie était le deuxième client de l'UE de produits agricoles et alimentaires avant 2014. Depuis, les économistes s'interrogent sur l'efficacité réelle des sanctions économiques et financières. L'embargo russe, toujours en vigueur, symbolise désormais la capacité d'un Etat à nuire à un autre dès lors que ce dernier inflige des sanctions diplomatico-économico-financières au premier, nuisance de plus en plus dirigée contre un secteur agricole considéré comme performant parce qu'il dégage des excédents commerciaux. La Chine a fait de même dès l'application de mesures renforçant l'arsenal douanier américain contre les importations d'acier et d'aluminium en provenance de l'Empire du Milieu en mai 2018. On sait que la réplique de Pékin a lourdement affecté les exportations et donc le revenu des agriculteurs américains. Ce jeu de sanctions et de contre-sanctions fait de l'agriculture un vecteur d'une géostratégie propre aux Etats-nations.

Pour répondre à ce choc exogène, la Commission européenne avait versé en 2014 des aides d'urgence dont l'efficacité s'est révélée discutable, comme l'a souligné la Cour des Comptes européenne dans différents rapports. La réserve de crise n'a finalement jamais été mobilisée, contrairement aux plans initiaux de la Commission. Des ressources budgétaires autres ont été trouvées pour éviter de puiser dans la réserve de crise, qui n'est autre qu'un prélèvement sur l'enveloppe de paiements

³ Elles visaient à interdire l'accès au territoire européen et à geler les actifs financiers de 170 personnes et 44 entités impliquées dans l'annexion de la Crimée. Puis, un embargo sur la vente d'armes à la Russie a été mis en place par les Européens. Le pays a également été exclu du G8.

⁴ Ciblant l'énergie, la défense, la high-tech, les banques et la finance.

directs, prélèvement qui pouvait pénaliser les agriculteurs (ne pas omettre ici de mentionner que, la même année, est entré en application un Accord de libre-échange entre l'UE et l'Ukraine, qui supprime les droits de douane sur les produits ukrainiens entrant sur le territoire européen). Certains pays ont tenté de répondre à cet embargo par des stratégies plus atypiques, à tonalité patriotique. Ainsi, la Pologne a lancé une campagne marketing demandant à ses citoyens de « manger des pommes contre Poutine » pour sauver la filière. En Russie, la population s'est réjouie de voir des crevettes originaires de Biélorussie (pays enclavé) arriver sur le marché intérieur... Un phénomène qui témoigne que l'embargo a marginalement été détourné en exportant d'abord les produits dans des pays tiers avant de les envoyer en Russie.

Rappelons que l'embargo russe est survenu à une période durant laquelle l'UE négociait, signait et ratifiait des accords de libre-échange dits de nouvelle génération⁵. Cette politique commerciale ouverte de l'UE a donc pu accentuer la recherche de solutions pour faire face à cette perte de débouché importante. On pourrait même émettre l'hypothèse selon laquelle l'embargo aurait accéléré les négociations commerciales entre l'UE et des pays tiers, au vu du nombre d'accords que l'UE a signés voire ratifiés après 2014. En effet, il s'agit d'un outil intéressant pour créer de nouveaux partenariats diplomatiques et commerciaux, et pour trouver de nouveaux débouchés pour les produits européens (même si ces accords peuvent désavantager certaines filières agricoles européennes).

Parallèlement à cette stratégie commerciale a été initiée une stratégie environnementale. Fin 2019, la Commission Von der Leyen a lancé le Green Deal européen, une feuille de route qui établit les objectifs climatiques et environnementaux de l'UE pour 2050. Ce Green Deal semble, dans une certaine mesure, entrer en contradiction avec l'ouverture des échanges agricoles entre l'UE et des pays tiers. L'accord UE-Mercosur, signé en juin 2019, mais encore en attente de ratification, est l'archétype des contradictions entre la politique commerciale et la politique environnementale de l'UE, puisqu'il permettrait un accès plus facile au marché européen des denrées agricoles sud-américaines dont les modes de production sont peu respectueux de l'environnement, du moins loin de converger avec les standards de productions européens.

L'UE est donc tiraillée entre son Green Deal et sa politique commerciale ouverte, deux stratégies qu'elle tente de rendre compatibles⁶. Peut-être la guerre en Ukraine viendra-t-elle remodeler les ambitions et politiques européennes sur le plan agricole, ou tout simplement faire assumer aux Etats membres de l'Union leur penchant pour le maintien de la puissance agricole européenne au détriment des objectifs environnementaux... ? D'une certaine manière, on peut dire que l'UE est prise de court avec ce conflit, conflit qui contrecarre ses ambitions. Dit autrement, le conflit russo-ukrainien, qui dépasse forcément le seul cadre de ces deux belligérants, illustre le fait que toute dynamique agricole interfère de plus en plus avec des paramètres géopolitiques et géoéconomiques. Une autre source de contradiction pour l'UE réside dans une ambition de décarboner son économie, le secteur agricole en constituant un levier clé, tout en demeurant étroitement dépendante de la Russie pour ses approvisionnements en pétrole et en gaz.

⁵ Il s'agit d'accord de libre-échange qui, au-delà des barrières tarifaires au échanges, diminue voire supprime les obstacles non-tarifaires persistant dans les échanges commerciaux entre l'UE et d'autres entités. Ces nouveaux accords prennent également en compte les enjeux de développement durable. Le premier accord de nouvelle génération est entré en vigueur en 2011 : il s'agit de l'accord UE-Corée du Sud.

⁶ Voir la « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », Bruxelles, 18 février 2021, COM(2021) 66 final, p1-27.

La souveraineté : nouveau maître mot qui supplante le désir d'une agriculture européenne durable ?

Au regard de la guerre actuelle en Ukraine, on comprend que beaucoup de projets environnementaux de l'UE pourrait faire l'objet d'une révision parfois douloureuse. Tout d'abord, il n'est pas improbable que les agriculteurs et les pouvoirs publics européens réclament un nivellement par le bas des exigences environnementales et sanitaires de l'UE pour faire face aux désagréments que pourraient causer la guerre russo-ukrainienne à l'agriculture européenne.

L'agriculture, bien qu'elle ne soit pas la raison de l'offensive russe en Ukraine, fait partie d'une stratégie diplomatique de la Russie de long terme. Le renforcement de la puissance agricole russe par la potentielle future mainmise de la Russie sur les terres noires ukrainiennes met en alerte les Ministres de l'Agriculture européens. Il se pourrait en effet que la Russie assure de plus en plus une fonction nourricière à travers le monde, rôle que les Etats-Unis et l'UE s'étaient attribué depuis longtemps. En cas d'annexion, même partielle, de l'Ukraine par la Russie, Moscou se doterait d'une puissance céréalière renforcée, notamment en blé, avec plus d'un tiers des exportations mondiales.

Le potentiel renforcement de la puissance agricole russe, ainsi que le contrôle des ports ukrainiens, permettront au pays de pénétrer plus facilement certains marchés encore aux mains des Européens, et plus particulièrement de la France : l'Algérie en constitue un exemple significatif. Or, on sait que la mainmise d'un pays sur les approvisionnements de pays tiers en denrées agricoles de base, tel que le blé, contribue à renforcer leur puissance stratégique. Ainsi, lorsque les zones céréalières en Syrie étaient contrôlées par Daech, le blé russe livré à Damas a concouru au maintien du régime de Bachar Al-Assad. L'approvisionnement russe en blé dans des zones en situation d'urgence alimentaire comme le Yémen ou le Nigéria est hautement stratégique, car cela permet d'assurer leur stabilité politique et sociale et donc d'y exercer une influence diplomatique.

Face à ce risque de voir la Russie s'élever comme puissance agricole incontournable, les dirigeants européens en appellent à un retour à la souveraineté alimentaire, qui pourrait supplanter le désir d'une agriculture européenne plus durable. L'argument selon lequel l'Europe contribue à nourrir le monde est effectivement avancé pour faire abstraction de la stratégie *Farm to Fork*. C'est du moins ce qui ressort du Conseil des Ministres de l'agriculture du 2 mars 2022. Rappelons que les études d'impact de *Farm to Fork* sur la production agricole européenne – bien que la méthode scientifique utilisée présente des failles – concluent toutes sur une baisse de 5 à 20 % de la production agricole européenne (USDA, JRC, Coceral, Université Wageningen).

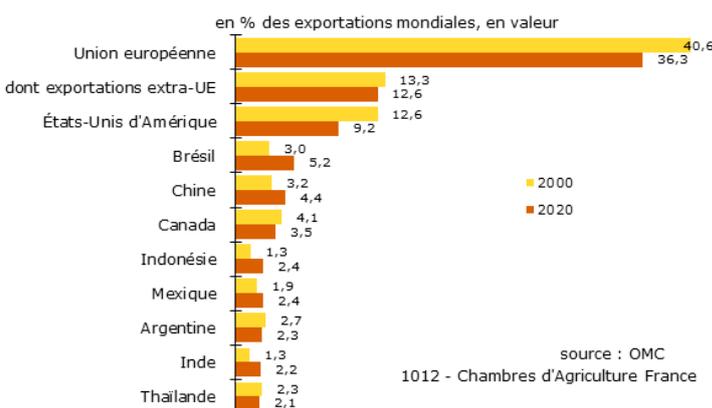
Même si l'abandon de *Farm to Fork* n'est pas assumé dans les discours politiques, cette issue semble se dessiner aujourd'hui dans certains discours. L'abandon est sans doute une issue extrême, d'autres cas de figure pouvant être examinés, comme le report dans le temps, ou un réaménagement du contenu du Pacte Vert, en tout cas dans sa dimension *Farm To Fork*. En effet, pour certains, la baisse des coûts de production apparaît comme nécessaire pour rester compétitif face à des puissances agricoles comme la Russie. Ces positions semblent légitimes, car l'augmentation du prix des produits agricoles qu'aggrave la guerre en Ukraine aura inévitablement des répercussions dans des pays qui dépendent des importations pour assurer leur sécurité alimentaire, et par là même, leur stabilité politique. La Banque mondiale a ainsi mis sur pied un programme de près de 135 millions de dollars avec le gouvernement libanais en mai 2022 pour assurer l'approvisionnement en blé du pays, en proie à une crise économique et financière et fortement dépendant des importations agricoles.

La Commission européenne, elle, reste ferme sur le Green Deal et insiste sur la nécessité d'une transition environnementale pour prévenir les risques d'insécurité alimentaire dans le monde⁷. La position de la Commission semble donc inflexible, surtout au regard de la première version – très ambitieuse mais conforme aux objectifs de *Farm to Fork* – du texte législatif relatif à la révision de la directive sur l'usage durable des pesticides⁸, et des remarques qu'elle a formulées au sujet du Plan Stratégique National français, jugé trop laxiste. Toutefois, la Commission n'associe pas *Farm to Fork* à une baisse de la production. Elle affirme, au contraire, que la transition agro-environnementale est conciliable avec des objectifs productivistes grâce à l'usage de nouvelles technologies⁹. Cette vision de la transition environnementale, qu'on pourrait qualifier de schumpetérienne, au sens où cette transition est porteuse d'un nouveau paradigme technico-économique, est partagée par l'ancien Ministre de l'Agriculture français Julien Denormandie. A l'avenir, il conviendra d'observer si le processus de destruction créatrice permettra de palier la problématique climatique-environnementale tout en assurant la sécurité alimentaire mondiale. Relevons néanmoins que cette transition a un coût, qui ne peut être assumé par toutes les exploitations agricoles et qu'il en résulterait une disparition de l'agriculture familiale au profit d'une agriculture, certes plus en phase avec les défis environnementaux actuels, mais peut-être plus industrielle.

En outre, une ambiguïté dans la position de la Commission européenne pourrait être soulevée : celle de maintenir les objectifs du Green Deal tout en assouplissant, certes temporairement, certaines règles agro-écologiques. Il s'agit de lever l'obligation de jachères, mais aussi d'« évaluer les options pour de nouvelles règles sur les nouvelles techniques génomiques »¹⁰, une façon d'envisager l'autorisation des NBT (*New Breeding Technics*) en Europe, et de faire une impasse sur le principe de précaution.

Reste à savoir si l'abandon des ambitions environnementales de l'UE ou la transition vers une « agriculture productiviste durable » à l'image de ce que propose la Commission suffiront pour que l'Europe garde son rôle de puissance agricole et demeure le premier exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires (**graphique 7**).

Graphique 7 : Principaux pays exportateurs de produits alimentaires



⁷ Communication de la Commission européenne, « Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems », Bruxelles, le 23 mars 2022, COM (2022) 133 final, p.9.

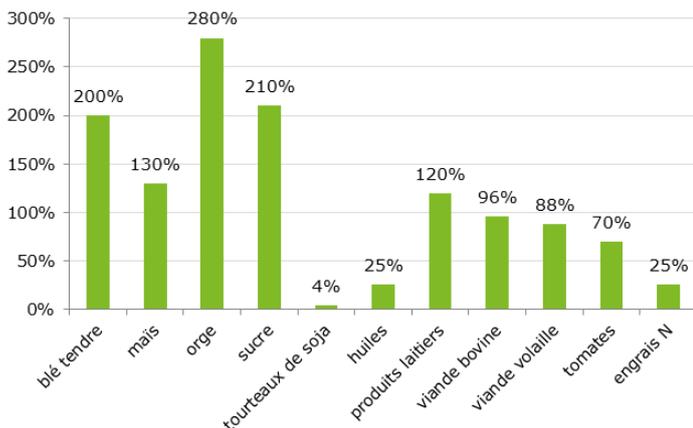
⁸ Texte obtenu par *Contexte*, disponible via : https://www.contexte.com/article/agro/info-contexte-la-commission-durcit-son-approche-sur-lutilisation-durable-des-pesticides_148480.html

⁹ Voir la Communication de la Commission « Safeguarding food security... », op.cit., p.9.

¹⁰ Ibidem, p.10, traduit de l'anglais.

Mais la transition vers des systèmes moins utilisateurs d'intrants ne peut-elle pas être source à la fois d'économies pour les agriculteurs, et d'amélioration de la souveraineté de l'Union ? En France, l'enjeu de souveraineté alimentaire se pose fortement dans notre dépendance indirecte aux importations pour conduire les processus de production agricole : énergie, engrais, protéines végétales (**graphique 8**). Alors que les dirigeants préparent les esprits à des temps de pénuries sur le plan énergétique notamment, la question doit être étudiée. Les travaux de recherche et d'expérimentation conduits ces dernières années en agronomie semblent l'indiquer. A condition toutefois de ne pas remplacer le coût des intrants chimiques par une surchère technologique qui enfermerait les agriculteurs dans de nouvelles dépendances.

Graphique 8 : Taux d'approvisionnement sur quelques productions en France (volumes produits/volumes utilisés)



Sources : FranceAgriMer, 2019-2020, et FAOSTAT

Il ressort du contexte actuel de crise internationale, que la neutralité climatique, qui était jusque-là le référentiel pour l'UE et, par extension, pour l'économie mondiale, pourrait être altérée avec les impacts de la crise russo-ukrainienne. Sur ce point, notons que le débat sur les mesures miroirs, jusqu'à présent primordial dans la PFUE, est passé au second plan parmi les priorités dans l'agenda politique européen au regard de la situation en Ukraine. En effet, qui dit nivellement par le bas des normes environnementales et/ou sanitaires, dit abandon des négociations relatives aux mesures miroirs. Lever les exigences des standards de production rend la rhétorique européenne (et plus particulièrement française) sur la réciprocité des normes caduque. En outre, imposer la réciprocité des normes de production aux produits importés est une stratégie dangereuse à l'heure où l'UE doit rester alliée avec les pays qui condamnent l'offensive russe en Ukraine et convaincre d'autres à sanctionner les agissements russes.

Peut-être le sujet de la réciprocité des normes est-il à distinguer des enjeux diplomatiques actuels, mais il n'est pas hors-sujet de considérer qu'aviver des tensions commerciales avec certains pays ne jouera pas en faveur d'un rapprochement diplomatique de l'Union avec ceux-ci. Rappelons que le désir français d'imposer la réciprocité des normes aux pays exportant des denrées alimentaires dans l'UE reflète l'idée de la Commission européenne selon laquelle l'UE est une puissance normative. Ce soft power juridique est peut-être alors une illusion. Le nouvel ordre mondial qui se dessine au travers du conflit ukrainien révèle la fragilité du positionnement diplomatique de l'Europe, dorénavant ennemie de Poutine, mais de moins en moins inféodée aux Etats-Unis comme le rappellent la récente rupture du contrat des sous-marins avec l'Australie ou encore certains différends commerciaux (comme le conflit Boeing-Airbus).

Un autre projet environnemental sera sûrement encore plus contesté par les syndicats agricoles, celui du Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF) appliqué aux engrais.

Ce MACF figure dans le paquet législatif Fit for 55 et consiste à taxer les importations de certains produits à hauteur des émissions de carbone que leur production a engendrées. Il s'avère que le projet de règlement du Parlement et du Conseil relatif au MACF présenté le 15 mars dernier inclut les engrais, comme ce qui était prévu à l'origine. Or, si le projet est maintenu pour les engrais, les agriculteurs européens souffriront des hausses des coûts de production. On pourrait toutefois avancer l'argument, évoqué plus haut, selon lequel la hausse du prix des engrais pourrait être une opportunité pour entamer une transition environnementale. La dépendance européenne aux importations d'engrais fragilise son secteur agricole. S'en détacher permettrait à l'Europe d'être moins exposée à des chocs exogènes, à l'instar de cette guerre russo-ukrainienne, mais aussi d'entamer une véritable transition vers une agriculture plus durable. Pour cela, il faudra tout de même trouver des alternatives aux engrais afin de maintenir les rendements, et accompagner les agriculteurs dans les transitions. A défaut, c'est-à-dire avant d'opérer cette transition vers un usage de plus en plus modéré des intrants, stratégie s'inscrivant sur une temporalité plus ou moins longue, ne faudrait-il pas accélérer le processus de relocalisation de la production d'engrais ? Une perspective qui se heurte non seulement à l'obstacle de l'investissement productif, ainsi qu'à son financement, mais aussi à la réticence de certains acteurs, le souvenir de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse étant gravé dans les mémoires.

Nul n'ignore en effet que la guerre en Ukraine met en exergue la nécessité de développer l'indépendance énergétique de l'Europe, et ce, notamment pour l'agriculture. Le gaz et le pétrole sont utiles au bon fonctionnement des engins agricoles. Le développement du nucléaire en Europe – à l'instar du plan de relance du nucléaire en France lancé par Emmanuel Macron – profitera donc au secteur agricole car le risque d'une crise d'approvisionnement sera moindre. Mais la décision russe de priver l'UE de gaz devrait accentuer les risques de pénuries durant l'hiver 2022-2023.

Dans ce revirement probable de la stratégie européenne, un projet reste malgré tout à l'agenda : celui de l'autonomie protéique et, par extension, de la lutte contre la déforestation importée. La baisse des approvisionnements en oléoprotéagineux en provenance d'Ukraine, nécessaires à l'alimentation animale, et le désir de souveraineté européenne, impulsent ce projet politique. La lutte contre la déforestation importée, initialement justifiée par la volonté européenne d'éradiquer sa responsabilité dans la déforestation résultant de certaines pratiques agricoles, deviendra probablement un instrument politique au service d'une souveraineté alimentaire européenne renouvelée. Car la guerre en Ukraine met en exergue l'émergence d'un nouvel ordre mondial, dans lequel le « doux commerce » cher à Montesquieu pour qui « le commerce pacifie les mœurs » ne fonctionne plus (pour peu qu'il ait déjà fonctionné). Au contraire, le commerce devient une arme géopolitique et un vecteur de la conflictualité du monde...

La place de l'UE dans le nouvel ordre mondial en gestation

La guerre russo-ukrainienne est révélatrice d'un désir de puissance de l'UE mais aussi du retour d'une forme de protectionnisme européen qui n'aura pas échappé à ses adversaires commerciaux. C'est ce que révèlent les mots choisis par le Président de la République française lors de la conférence de presse du Conseil européen, qu'il a animée avec Ursula von der Leyen et Charles Michel le 25 février dernier :

« L'Europe n'est pas seulement un marché de consommateurs mais bien une puissance qui doit penser son indépendance énergétique, sa transition climatique par elle-même, qui doit penser une Europe de la défense capable de protéger ses frontières, ses citoyens et de se projeter vers ses alliés. [...] Nous avons la démonstration que dans les temps tragiques que

nous vivons, l'Europe n'a d'autres choix que de redevenir – peut-être devrais-je dire devenir – une puissance. »

Ce discours semble occulter certains points importants. Comment parler de souveraineté alors même que nos politiques agricole et commerciale sont régies par des règles internationales (les règles de l'OMC) – votées souverainement mais peu ou pas respectées par certaines puissances telles que les Etats-Unis et la Russie¹², et dans lesquels le commerce prime la question environnementale ? A l'heure actuelle, on comprend que le respect des traités internationaux n'est plus au centre des préoccupations de certains dirigeants politiques. Affirmer son indépendance et sa puissance tout en se soumettant à ces textes exhale l'antagonisme des stratégies européennes. En outre, on pourrait douter de la capacité de l'Union à influencer le reste du monde à la faveur de sa politique commerciale. En effet, l'argument selon lequel l'UE peut influencer le reste du monde en exportant ses valeurs grâce à ses échanges commerciaux semble caduc. Non seulement parce que la Russie reprend son leadership – en témoignent la signature du contrat pour la construction d'un gazoduc entre la Russie et la Chine, l'abstention de nombreux pays africains (dont l'Afrique du Sud), de la Chine et de l'Inde (pays des BRICS) lors du vote à l'ONU pour une résolution demandant l'arrêt du recourt à la force contre l'Ukraine, ou l'inappétence de certains Etats à adopter des sanctions contre la Russie (pays Africains, Brésil, Inde, Chine) – mais aussi parce que l'UE est délaissée par des Etats-Unis dont l'obsession chinoise est désormais ancrée dans leur politique étrangère, signe annonciateur d'une hégémonie en déclin.

La fin d'un cycle hégémonique

Sur ce thème, l'état présent du monde symbolise l'arrivée à son terme du cycle hégémonique organisé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, d'abord dans le cadre de la Guerre froide, puis dans la configuration de la mondialisation qui s'est étendue des années 1980 jusqu'à aujourd'hui. La Pax Americana semble s'être diluée, essoufflée dans la mondialisation, que les Etats-Unis avaient pourtant enclenchée avec la dislocation du bloc soviétique afin de se doter d'une suprématie – ou d'une hyperpuissance – sur le monde. Cette mondialisation n'a toutefois pas été univoque, dans la mesure où elle a abouti d'une part à la constitution de concurrents qui ont contesté les positions occupées sur les marchés par les nations industrialisées, et, d'autre part, conduit certaines nations à prendre leur revanche sur l'Occident, processus dont on connaît aujourd'hui l'issue.

C'est pourquoi le contexte est aussi tendu, le monde ancien tentant de résister pour conserver la maîtrise des affaires du monde, tandis que le nouveau cherche à se doter des attributs de la puissance. La Chine ne fait plus mystère de ses ambitions hégémoniques face à des Etats-Unis dont la stratégie est de contenir cette montée en puissance de Pékin. On peut d'ailleurs prendre la pleine mesure des jeux d'alliances entre les blocs non occidentaux face à un Occident estimant encore être en pleine capacité de fixer les règles du jeu. En ce sens, ce qui se joue sur le sol ukrainien marque la fin de la mondialisation telle qu'elle fut organisée au détour de la décennie 1980.

Cette dynamique touche directement le secteur agricole. Le conflit ukrainien se situe en cela au-delà de la stricte problématique environnementale, puisque c'est la carte du monde agricole qui est en train d'être redessinée. Si l'hypothèse d'un basculement de l'Ukraine dans le giron russe n'est pas infondée, ce sont bel et bien 33 % des exportations mondiales de blé qui seront détenus par Moscou, ce qui, à terme, lui permettrait

d'approvisionner des pays souvent hostiles à l'Occident, comme ceux du pourtour méditerranéen (Egypte, Algérie, Maroc, Lybie...), ou l'Indonésie. De plus, les études prospectives montrent que le réchauffement climatique, vis-à-vis duquel l'UE entend établir une stratégie de lutte, devrait bénéficier à la Russie, du moins à la frange Sud de la Sibérie, portant le potentiel de production de grains de cette nation à l'horizon 2 080 à quelque 1 milliard de tonnes, en raison d'une extension de la surface cultivable qui pourrait s'accroître de quelque 200 millions d'hectares, contre 220 actuellement¹³.

A l'heure actuelle pourtant, les dirigeants européens indiquent qu'il ne faudrait pas trop rapidement délaissier le paradigme productif antérieur, à la lecture de la crise actuelle, afin de mettre au service des besoins alimentaires mondiaux les productions au détriment d'ambitions environnementales (bien que certains regrettent ce tournant stratégique, à l'instar du Ministre de l'Agriculture allemand Cem Özdemir). Pour autant, est-ce une bonne stratégie pour l'UE de vouloir continuer à concourir à nourrir le monde ? Oui, la stratégie Farm to Fork risque de remettre en cause la fonction nourricière de l'Europe si l'on ne trouve pas les bons outils pour l'accompagner. Toutefois, n'est-ce pas la seule solution pour s'affirmer, différemment certes, dans le nouvel ordre mondial ? Or, si la guerre en Ukraine occulte la question environnementale – ce qui n'est pas encore certain au vu de la flambée des prix des matières premières et singulièrement de l'énergie, celle-ci reviendra sûrement dans quelques années, lorsque le changement climatique aura des répercussions géopolitiques mais aussi sur la production agricole dans certains pays. Le Green Deal européen est (était) peut-être trop précurseur, ou mal calibré, mais pouvait être un outil au service de la puissance normative européenne à venir. Tout est une question de priorité entre le court et le long terme.

Reste à se demander si, dans le cas de l'UE, l'acquisition d'une puissance normative, laquelle suppose de se doter de moyens adaptés à la finalité environnementale qu'elle s'est fixée, se confond avec l'exercice de cette même puissance, ce qui suggère que l'UE devra, nécessairement, passer à l'acte, et imposer, par la négociation ou la contrainte, ses choix qu'elle estime légitimes. Cette perspective est intimement corrélée à la dynamique du monde, à l'évolution du cours des choses. Dans un contexte de guerre, l'UE apparaît manifestement prise de cours. A moyen terme, la posture de l'UE doit être interprétée selon la hiérarchie des nations qui s'imposera, et en fonction de la puissance dominante qui se tiendra au sommet de cette hiérarchie, lui octroyant de ce fait la possibilité d'imposer ses choix comme ses normes.

La décision qui sera prise par les dirigeants européens – suspendre Farm to Fork pendant quelques années pour produire plus, ou donner la priorité à nos ambitions environnementales – devra reposer sur ces réalités. Si les dirigeants européens décide d'apostasier Farm to Fork, il n'est pas inenvisageable que les négociations pour des accords de libre-échange reprennent. Cela pourrait consolider des partenariats commerciaux et diplomatiques (comme récemment avec la Nouvelle-Zélande, ou encore avec l'Australie par exemple), ou à s'assurer que certains pays ne passent pas sous le joug de la Russie (on pense particulièrement au Brésil). Il faudra toutefois être méfiant, non seulement parce que les alliances sont fragiles, mais aussi parce que la société civile européenne pourrait s'interposer. Donner la priorité au productivisme plutôt qu'à l'agro-écologie, si

¹² La plupart des aides américaines à l'agriculture relèvent de la boîte orange de l'Accord sur l'Agriculture. Les Européens ont reproché à la Russie, en 2017, de subventionner ses exportations de produits agricoles bien que cela ne soit plus autorisé depuis l'Accord de Nairobi de 2015.

¹³ Se reporter à J.-J. Hervé et H. Le Stum (2021), « Sibérie, futur grenier à grains du monde ? », *Le Déméter – De la parcelle à la planète*, p. 41-60.

la conciliation souhaitée par la Commission européenne entre ces deux ambitions n'est pas faisable, pourrait peut-être résoudre les problèmes de sous-nutrition dans le monde sur le court terme et maintenir la position de l'UE dans la course des puissances nourricières. Nonobstant, sur le plus long terme, on pourrait craindre que cette stratégie entrave la productivité agricole européenne en raison d'une dégradation de l'environnement et du réchauffement climatique.

Crise climatique, guerre en Ukraine, tensions sino-américaines autour de Taïwan, autant de paramètres indiquant que le monde est entré dans une phase de graves turbulences, d'incertitudes radicales, plaçant le secteur agricole au centre des grands enjeux de demain. Incertitudes d'autant plus profondes que le système de gouvernance mondiale est comme pris dans un processus d'essoufflement depuis le début des années 2000, ainsi que l'illustre le cas emblématique de l'OMC. La récente Conférence Ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue en juin dernier, a sans doute permis quelques avancées, notamment dans les domaines de la protection des océans et des brevets pour les vaccins, mais c'est dans celui de la sécurité alimentaire que les résultats ont été les plus minces, alors qu'il s'agit d'une question décisive pour l'humanité. De plus, la multiplication des pratiques protectionnistes et des embargos a pu illustrer l'impuissance de l'institution de Genève. Le multilatéralisme est bel et bien en crise, et c'est une bien mauvaise nouvelle pour l'UE.

Clémence Dehut¹⁴

clemence.dehut@apca.chambagri.fr

Thierry Pouch

thierry.pouch@apca.chambagri.fr

Marine Raffray

marine.raffray@apca.chambagri.fr

¹³ Au moment de la rédaction de cet article, Clémence Dehut était chargée d'études dans le Service études, références et prospective des Chambres d'agriculture France.

Chambres d'agriculture France

9 avenue George V — 75 008 Paris

Tél : 01 53 57 10 10

E-mail : accueil@apca.chambagri.fr

Siret : 18007004700014

www.chambres-agriculture.fr



REPUBLIQUE FRANCAISE

Avec la participation du CasDAR

Directeur de la publication : Thierry Pouch

Mise en page : Marine Raffray



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural CASDAR

 **MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*