



AGRICULTURE

STRATÉGIES

Le conflit ukrainien : des reconfigurations en cascade pour maintenir la sécurité alimentaire

Déjà plus d'un an que la Russie a attaqué l'Ukraine. Les débuts du conflit ont affolé les marchés agricoles mondiaux, bouleversant les chaînes d'approvisionnement et aggravant la hausse des prix alimentaires. Les pays les plus vulnérables ont été touchés de plein fouet par cette crise et la faim regagne du terrain, malgré une réorganisation rapide des flux d'approvisionnement. L'occasion d'analyser les réactions de chacun et leurs conséquences sur la situation alimentaire mondiale : les réactions ont été rapides et nombreuses, entre politiques de protection mises en place dans l'urgence et réorganisation de l'aide alimentaire offerte par des nations qui ont pu y voir une opportunité d'asseoir leur influence.

Le conflit a bouleversé les marchés agro-alimentaires mondiaux...

En février 2022, le monde découvrait que la Russie et l'Ukraine font partie des principaux exportateurs de céréales, assurant à elles deux 27% du commerce mondial de blé et d'orge, et que la Russie est également un important fournisseur d'hydrocarbures et d'engrais. Lors de l'annonce du conflit, les marchés ont répondu avec une intensité et une rapidité presque inédite aux craintes des importateurs. [La combinaison de plusieurs facteurs est à l'origine de cette réaction : craintes de manque de disponibilité des céréales sur un marché déjà tendu, dans un contexte inflationniste lié à la hausse des prix de l'énergie.](#) La hausse des prix a ainsi été fulgurante, l'indice FAO des prix alimentaires atteignant dès fin février un niveau dramatiquement élevé, jamais atteint en 2008.

Les sanctions commerciales instaurées par plusieurs pays contre la Russie ont ensuite alimenté la spirale haussière. Si celles-ci ne concernent pas les produits alimentaires, elles ont visé à limiter l'accès au commerce mondial de la Russie, générant un renchérissement des prix de l'énergie et des engrais. A cela s'est ajouté l'embargo des ports de la mer Noire et l'explosion des prix du transport maritime, ainsi que l'alourdissement des primes d'assurance sur les navires, formant un cocktail explosif pour les pays dont la sécurité alimentaire dépend de l'approvisionnement extérieur.

... Et participé à dégrader la sécurité alimentaire

Dans les régions les plus vulnérables, le conflit ukrainien est venu s'ajouter à d'autres chocs : le dernier Rapport mondial sur les crises alimentaires, récemment paru¹, estime que **les principaux facteurs d'insécurité sont les conflits qui ont lieu au sein même de ces nations, comme en Afghanistan ou au Soudan du Sud, devant les chocs économiques (dont le conflit ukrainien) et les aléas climatiques.** Tous ces éléments ont conduit à une explosion de nombre de personnes en situation de crise, **qui a bondi de 34% entre 2021 et 2022.**

Les pays les plus touchés sont pour la plupart situés dans la région ANMO (Afrique du Nord/Moyen Orient), où la situation alimentaire était déjà fragile. Cette région est décrite par Sébastien Abis dans son ouvrage Géopolitique du blé² comme « l'une des régions les plus dépendantes de la planète pour sa couverture alimentaire » : 40% de la consommation de cette région dépend des importations, un chiffre qui monte à 60% pour le blé. Compte tenu du poids cumulé de la Russie et de l'Ukraine sur les marchés, le retrait potentiel de ces deux acteurs à l'exportation a fait craindre à l'ONU « des ouragans de famines » : **25 pays africains importaient plus du tiers de leur blé depuis l'Ukraine et la Russie et 15 d'entre eux en importent plus de la moitié**³.

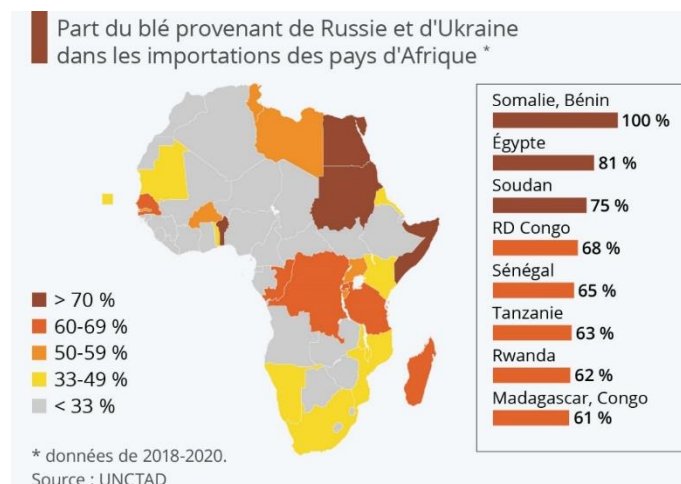


Figure 1 : Les pays africains qui dépendent le plus du blé provenant de Russie et d'Ukraine (en % du total des importations), source Statistica

La dégradation de la situation a mis une pression supplémentaire sur les organisations internationales qui ont elles-mêmes dû s'adapter face à la rupture des chaînes d'approvisionnement entraînées par le conflit. Le PAM (Programme alimentaire mondial), un des principaux acteurs de l'aide alimentaire, a ainsi dû reconfigurer ses approvisionnements en céréales, dont la moitié provenait d'Ukraine⁴.

- **Les initiatives de l'UE pour sortir les céréales bloquées en Ukraine, une réussite imparfaite**

Pouvoir sortir d'Ukraine les céréales issues de la très bonne récolte 2021 était donc une nécessité. Dans un premier temps, en mai 2022, l'UE est intervenue dans l'organisation des « corridors de

¹ <https://www.fsinplatform.org/global-report-food-crises-2023>

² <https://www.iris-france.org/publications/geopolitique-du-ble-un-produit-vital-pour-la-securite-mondiale/>

³ <https://fr.statista.com/infographie/27093/les-pays-africains-qui-dependent-le-plus-du-ble-russe-et-ukrainien/>

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/ukrainian-grain-exports-explained/>

solidarité » pour permettre le transit des marchandises sur son territoire par la voie ferroviaire, fluviale ou par camions, complétée en juillet 2022 par l'Initiative céréalière de la mer Noire (ou Grain corridor) encadrée par l'ONU et organisée par la Turquie, qui permet aux ports de la mer Noire de reprendre leurs activités. Cet accord est fragile, car temporaire et conditionné à la bonne volonté de la Russie qui s'en sert comme monnaie d'échange pour obtenir la levée de certaines sanctions en contrepartie de son renouvellement.

Environ 29 millions de tonnes de céréales, d'oléagineux et d'autres produits ont été exportées par voie terrestre entre le lancement des voies de solidarité et mars 2023, et plus de 23 millions de tonnes par voie maritime grâce au Grain corridor⁵. Grâce à ces initiatives qui ont permis de rassurer les opérateurs et les annonces de bonne récolte mondiale, les prix des produits alimentaires ont amorcé une redescente dès mi-mai 2022 et leur indice est revenu au niveau de mai 2021. Après un pic au plus haut en mai 2022 à 437 €/t, le prix du blé tendre rendu Rouen est désormais redescendu à 220 €/t un an plus tard, [faisant craindre aux producteurs un effet ciseau pour la campagne 2023](#).

Ces initiatives combinées ont permis de maintenir les exportations de maïs ukrainien au niveau de l'année précédente, et également de sortir une bonne partie du blé stocké. **Mais au lieu d'aller comme prévu alimenter les pays qui avaient le plus besoin de céréales, celles-ci sont restées sur le territoire européen et dans le giron turc, alimentant les critiques sur la scène internationale et générant des tensions intra européennes.**

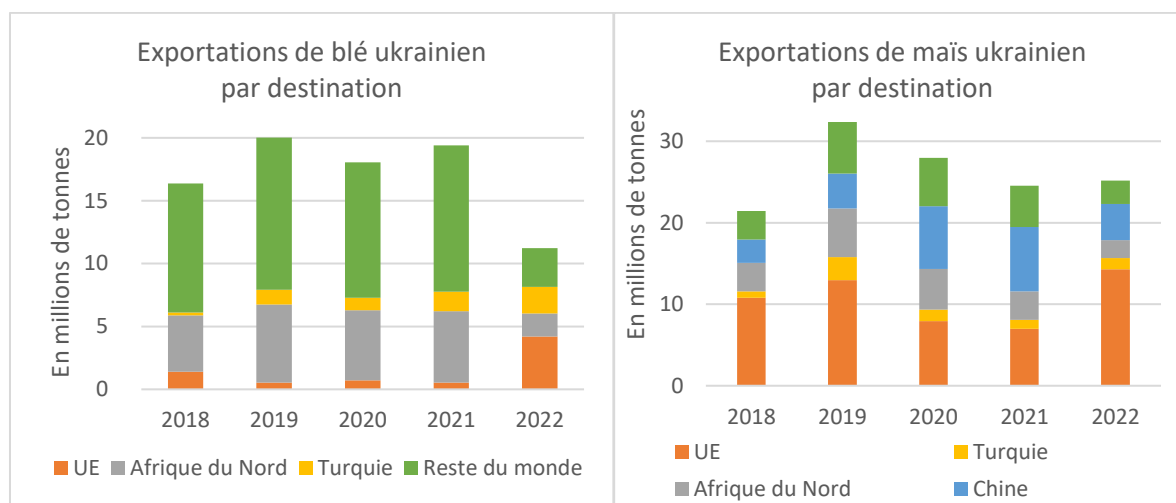


Figure 2 : Evolution des exportations de blé et de maïs ukrainien selon la destination, source Comtrade traitement Agriculture Stratégies

Conséquence de cet afflux massif de céréales bon marché (les coûts de production ukrainiens sont habituellement inférieurs aux coûts de production européens, et les opérateurs ont également profité de la situation et du déficit d'infrastructures de stockage pour abaisser les prix d'achats des céréales ukrainiennes, [comme nous le rapportait Michel Terestchenko l'année dernière](#)), **les prix des céréales ont dégringolé dans les pays limitrophes.**

La Pologne et la Hongrie, suivies dans leurs intentions par la Roumanie, la Slovaquie et la Bulgarie, ont donc pris des mesures radicales en avril 2023 visant à interdire l'entrée de produits agricoles ukrainiens sur leur sol. **Une initiative qui, à l'image des restrictions à l'exportation annoncées par la Hongrie**

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/food-for-the-world-eu-countries-mitigate-impact-russia-war-fr/>

l'année dernière, met à mal l'unité européenne puisque l'UE avait supprimé les droits de douanes et contingents tarifaires sur les produits ukrainiens importés dans l'UE lors de la mise en place du corridor de solidarité. La Commission a alors du rappeler « que la politique commerciale relève de la compétence exclusive de l'UE et que les actions unilatérales ne sont pas acceptables » et faire des concessions.

En contrepartie de la prolongation de la suspension des droits de douane pour une année supplémentaire, l'UE a adopté une clause de sauvegarde autorisant uniquement le transit des céréales et des oléoprotéagineux sur le territoire de ces pays⁶. En échange, les pays concernés se sont engagés à retirer leurs interdictions d'importations, et ont bénéficié de deux vagues d'aides issues de la réserve de crise, d'un premier montant de 56,3 M€ pour la Bulgarie, de la Pologne et de la Roumanie en mars, suivi d'un second de 100 M€ étendu également à la Hongrie et la Slovaquie, complétés par des cofinancements nationaux.

Quelles solutions pour les pays dépendants des importations ?

Le corridor de solidarité a donc permis de préserver les exportations ukrainiennes, mais a manqué d'efficacité pour atteindre les pays les plus fragiles sur le plan de la sécurité alimentaire. Les restrictions à l'export mises en place par des pays exportateurs comme l'Inde pour protéger leurs marchés intérieurs, ont également contribué à tendre la situation. Ce réflexe protectionniste de la part des pays producteurs a des effets particulièrement importants sur les marchés internationaux et sur la sécurité alimentaire mondiale : leur simple annonce peut entraîner une augmentation de la volatilité des prix⁷, et elles sont estimées comme responsables de la majorité des perturbations des approvisionnements⁸, davantage que le conflit ukrainien en lui-même.

Si les pays les plus vulnérables ne peuvent pas influencer directement sur les décisions de restrictions à l'exportation de leurs pays fournisseurs, ils ont tout de même quelques marges de manœuvre pour maintenir leur sécurité alimentaire. Pour les pays qui en ont la capacité financière, le soutien à la consommation permet ainsi de préserver les apports alimentaires, comme en Egypte, où 70% de la population dépend du pain, du riz, du sucre ou encore des pâtes subventionnées par l'Etat. Une solution de court terme avec un coût financier élevé, l'Egypte ayant du faire appel à la Banque mondiale pour financer ses achats de blé⁹, et qui doit s'accompagner d'une stratégie de plus long terme pour assurer la sécurité alimentaire, en jouant à la fois sur la production locale et les approvisionnements extérieurs. Dans le cas de l'Egypte, la situation devient critique : la dette publique atteint 90 % du PIB.

Côté importations, ne dépendre que d'un seul pays fournisseur entraîne des risques de pénuries, comme au Maghreb où les États ont tenté tant bien que mal de maintenir leurs approvisionnements par une diversification inédite de leurs sources¹⁰. La diversification nécessite cependant une analyse fine des marchés et des capacités financières du pays : les prix des produits dépendent des pays

⁶ <https://www.reussir.fr/importations-ukrainiennes-bruxelles-adopte-la-mesure-de-sauvegarde-durgence-sur-le-transit>

⁷ <https://www.nature.com/articles/s43016-023-00729-6>

⁸ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1746-692X.12389>

⁹ <https://fr.timesofisrael.com/securite-alimentaire-500-millions-de-dollars-de-la-banque-mondiale-a-legypte/>

¹⁰ <https://www.carep-paris.org/publications/le-pain-de-la-colere-inflations-et-penuries-au-maghreb/>

fournisseurs et diversifier ses approvisionnements peut être plus coûteux que se concentrer sur le fournisseur le moins cher.

Sans viser l'autonomie alimentaire – on en est bien loin pour les pays les plus vulnérables – améliorer la production permet de faire face, au moins partiellement, à la fois aux chocs de prix sur les marchés mondiaux et aux éventuelles ruptures d'approvisionnement en cas de problème du côté des pays fournisseurs, comme cela a été le cas pour l'Ukraine. Pour cela, il est indispensable de développer la production nationale en développant des systèmes de production qui font appel au moins d'intrants possible. L'Afrique est en effet fortement dépendante des importations pour les engrais minéraux, dont les prix et la disponibilité ont été affectés par la crise, entraînant une baisse des rendements et du revenu des producteurs¹¹. Ces derniers n'ont alors eu d'autre choix que d'opter pour des cultures à bas niveaux d'intrants, comme le sorgho, haricot (niebé), igname, banane plantain, et de se tourner vers les engrais organiques disponibles localement. Le développement de productions adaptées au contexte pédoclimatique du pays, doit aller de pair avec une orientation de la demande (notamment urbaine) vers ces productions locales¹², et une structuration des filières¹³. Si des efforts sont faits en ce sens, comme au Malawi, qui a doublé sa production céréalière en 20 ans, ils ne sont pas encore suffisants pour faire face aux chocs, la situation alimentaire du pays s'étant dégradée en 2022¹⁴.

Les idées ne manquent donc pas pour améliorer la sécurité alimentaire des pays déficitaires, mais nombreux sont ceux qui manquent de moyens pour mettre en place de réels changements, notamment lorsque des conflits minent le fonctionnement des Etats, comme au Soudan ou au Yémen. La 7^{ème} édition du rapport mondial sur les crises alimentaires dresse ainsi « un réquisitoire cinglant sur l'échec de l'humanité à progresser sur la voie de la réalisation de l'objectif de développement durable consistant à éliminer la faim, à assurer la sécurité alimentaire et à améliorer la nutrition pour tous ». En 2022, ce sont 258 millions de personnes qui étaient confrontées à une insécurité alimentaire aiguë contre 193 millions de personnes en 2021. Un soutien de la communauté nationale est donc plus que jamais nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire de ces pays à court terme, via l'aide alimentaire, comme à long terme, en accompagnant la transformation des systèmes de production et d'approvisionnement.

- **Une reconfiguration du soft power agro-alimentaire**

Le conflit ukrainien a remis sur le devant de la scène l'alimentation comme levier d'influence géostratégique. Les Etats-Unis sont historiquement des champions en la matière. Lors des deux premières guerres mondiales, ils ont envoyé leur production excédentaire vers une Europe alors incapable de nourrir sa population, dans le but de stabiliser la situation et d'éviter la diffusion du communisme après la seconde Guerre mondiale. Une stratégie qui s'est progressivement étendue vers le reste du monde avec la structuration de l'assistance alimentaire américaine, faisant du pays le

¹¹ <https://fondation-farm.org/etude-hausse-prix-agricultures-africaines/>

¹² https://www.lepoint.fr/afrique/comment-l-afrique-entend-sortir-de-sa-dependance-aux-cereales-importees-26-04-2022-2473446_3826.php

¹³ <https://www.inter-reseaux.org/publication/67-70-annee-internationale-de-lagriculture-familiale-bilan-et-perspectives/produire-localement-opportunités-et-enjeux-dune-demande-croissante/>

¹⁴ <https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC2023-hi-res.pdf>

premier contributeur à l'aide alimentaire mondiale et offrant aux Etats-Unis un levier d'influence sur les pays qu'ils soutiennent¹⁵.

Mais le conflit a mis en évidence les limites de ce food power : lors du vote de l'ONU sur une résolution plusieurs des nations bénéficiaires de l'aide américaine se sont abstenues sur la condamnation de la Russie par l'ONU¹⁶, laissant envisager un affaiblissement de la diplomatie alimentaire américaine. Cette dernière doit faire face à la puissance alimentaire de la Russie, dont provient 32% du blé importé en Afrique, le résultat d'une stratégie de montée en puissance à l'export de la Russie qui porte aujourd'hui ses fruits. La Russie profite d'ailleurs des renouvellements de l'initiative céréalière de la mer Noire pour affirmer qu'elle maintiendra les envois de céréales vers les pays les plus vulnérables, une occasion de rappeler qu'elle a également le pouvoir de faire cesser ces envois¹⁷. Le conflit ukrainien ouvre donc la porte à un bouleversement des forces sur le plan du food power.

Des projets regroupant différents pays dans un esprit de multilatéralisme ont également été lancés comme l'initiative FARM (pour Food and Agricultural Resilience Mission), dont la France a été leader alors qu'elle présidait le Conseil de l'UE.

Encadré : L'initiative FARM française

Lancée le 24 mars 2022, il s'agit d'une coopération entre l'Union européenne, le G7 et l'Union africaine basée sur trois piliers :

- Un pilier commercial pour apaiser les tensions sur les marchés en luttant contre les barrières commerciales injustifiées.
- Un pilier solidarité pour soutenir la production ukrainienne et permettre aux pays les plus touchés d'accéder aux denrées agricoles à un prix inférieur à celui du marché
- Un pilier production pour renforcer la production locale dans les pays les plus touchés

Ces trois piliers doivent être mis en œuvre en partenariat avec des acteurs reconnus de l'aide alimentaire au niveau mondial, comme le PAM (Programme Alimentaire Mondial) ou le FIDA (Fonds International de Développement Agricole), ce qui devrait assurer l'efficacité de l'initiative. Cependant, cette dernière intègre également des acteurs privés regroupés au sein d'une coalition. Sa participation devra être encadrée pour ne pas reproduire les erreurs d'une initiative similaire initiée par le G8 en 2012, qui s'appuyait sur des entreprises privées et avait conduit à des dérives¹⁸.

Pour le moment, l'initiative donne encore peu de résultats rendus publics et semble encore en cours de structuration, notamment concernant le 3^{ème} pilier. En ce qui concerne le 1^{er} pilier, le nombre de barrières commerciales a progressivement diminué depuis l'annonce du conflit, sans preuve du rôle de l'initiative dans cette baisse.

Par ailleurs, la multiplication de projets similaires¹⁹ risque de diminuer leur efficacité en éparpillant les efforts. La cohabitation de propositions française et allemande témoigne de ce manque de

¹⁵ <https://fondation-farm.org/assistance-alimentaire-agriculture-etats-unis/>

¹⁶ [Analyses-perspectives agriculture-americaine avril-2023.pdf \(chambres-agriculture.fr\)](#)

¹⁷ <https://www.latribune.fr/economie/international/exportations-des-cereales-ukrainiennes-poutine-promet-de-livrer-l-afrique-si-l-accord-n-est-pas-a-nouveau-prolonge-955975.html>

¹⁸ <https://defishumanitaires.com/2022/08/26/projet-farm-quelle-efficacite-face-a-linsecurite-alimentaire-mondiale/>

¹⁹ Par exemple l'initiative de l'ONU, celle des USA (Roadmap for Global Food Security) ou encore celle de l'Allemagne, qui a lancé la Global Alliance for Food Security en tant que présidente du G7 en mai 2022¹⁹.

coordination au sein même de l'UE. Si l'initiative de la France est louable, elle peut être vue comme une tentative maladroite de guider l'agenda de la réponse humanitaire au conflit.

Conclusion

Le conflit a eu un effet particulièrement néfaste sur la sécurité alimentaire des pays les plus vulnérables, qui seront – et sont déjà - parmi les plus touchés par le changement climatique. Cette crise constitue une opportunité d'initier des changements de long terme pour développer des cultures locales résilientes et nutritives, changements qui ne se feront cependant pas sans un soutien financier et technique de la communauté internationale.

En attendant, les approvisionnements alimentaires redeviennent une arme stratégique pour les pays exportateurs, en particulier la Russie, actuellement en position de force sur les marchés céréaliers. Une dominance qui risque de s'accroître avec la prochaine récolte qui s'annonce très bonne, renforçant ses stocks déjà élevés et sa capacité d'exportation dans la lignée des résultats exceptionnels de 2022, d'autant plus que la production ukrainienne est attendue en baisse. Dans ce contexte, l'UE devra plus que jamais veiller à ce que les flux de céréales ukrainiennes qui transitent par son territoire arrivent bien dans les pays qui en ont besoin.

**Alessandra Kirsch, Directrice des études d'Agriculture Stratégies
Lore-Elène Jan, consultante Agriculture Stratégies**

Le 6 juin 2023