Interdictions sur les céréales : Régler le problème, restaurer la solidarité européenne

Vitalii Dankevych
12th June 2023

Les causes du mécontentement des États membres orientaux de l'UE à l'égard des importations de céréales ukrainiennes sont complexes, mais les solutions sont relativement claires. Il est temps de résoudre cette divergence.

Les dirigeants occidentaux ont été choqués lorsque la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie et la Bulgarie ont suspendu les importations de produits agricoles en provenance d'Ukraine en avril, invoquant un impact négatif sur leurs marchés.

En réponse, la Commission européenne a introduit au début du mois une interdiction temporaire sur l'importation de plusieurs produits agricoles ukrainiens dans cinq pays membres de l'Union européenne (UE) – la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie – tout en autorisant le transit vers d'autres pays européens.

L'interdiction devait initialement durer jusqu'au 5 juin, mais elle a été prolongée jusqu'au 15 septembre. Elle s'applique à quatre produits agricoles clés, dont le blé, le maïs, le colza et les graines de tournesol, et concerne environ 20 % des exportations de céréales de l'Ukraine, qui sont acheminées vers l'UE par voie terrestre. L'accord, bien qu'imparfait, remplace les interdictions antérieures, plus strictes, imposées par les quatre gouvernements nationaux. Il n'en reste pas moins que cette saga a mis en lumière une question litigieuse qui menace un élément vital de l'économie ukrainienne. Il est peu probable qu'elle disparaisse dans un avenir proche.

Pourquoi cette question a-t-elle suscité un désaccord au sein de l'UE ? À la suite de l'invasion massive de la Russie et de l'imposition de son blocus naval en février 2022, l'Ukraine a été contrainte d'acheminer par voie terrestre des millions de tonnes de céréales qui étaient auparavant transportées par voie maritime. Pour aider l'Ukraine, les pays européens ont rapidement levé les restrictions commerciales et mis en place des "corridors de solidarité", permettant à l'Ukraine de développer ses exportations de céréales via les ports des pays voisins de l'UE, notamment la Roumanie, la Pologne et les États baltes.

Les exportations de céréales vers les pays de l'UE ont augmenté de 65 % en 2022, faisant de l'UE le plus grand consommateur de produits ukrainiens. Certains chiffres sont impressionnants. En particulier, les exportations de céréales vers la Pologne ont été multipliées par 38, celles vers la Hongrie par 54, celles vers la Slovaquie par 575 et celles vers la Roumanie par 690.

Cette augmentation brutale des importations, destinées à transiter vers des pays tiers, a déstabilisé certains marchés agricoles intérieurs européens, entraînant une perte de profits pour les agriculteurs locaux en raison de la chute des prix des céréales.

Les céréales ukrainiennes sont souvent beaucoup moins chères que les produits concurrents provenant d'autres régions d'Europe en raison de la qualité du sol, des coûts de main-d'œuvre nettement inférieurs et du fait qu'en Ukraine, de vastes zones sont principalement gérées par des exploitations agricoles dotées d'une infrastructure substantielle. Les agriculteurs d'Europe centrale et orientale ont également déclaré que l'Ukraine n'était pas tenue d'appliquer les normes de production rigoureuses de l'UE.

Pourquoi les céréales ukrainiennes ne sont-elles pas acheminées vers les pays du Sud où il y a d'importantes pénuries ? Premièrement, les prix des céréales sont plus élevés en Europe que dans les pays du Sud, ce qui incite les producteurs ukrainiens à vendre dans ces pays. Deuxièmement, les pays européens disposent d'un grand nombre d'usines de transformation spécialisées dans la production d'aliments pour animaux et qui ont besoin de grandes quantités de céréales comme matière première. En raison des prix intérieurs élevés, ils trouvent souvent plus rentable d'acheter des céréales ukrainiennes. Enfin, étant donné que l'Ukraine reçoit actuellement des quantités importantes d'aide humanitaire, de nombreux véhicules qui se rendent en Ukraine pour apporter une aide humanitaire reviennent avec une cargaison de céréales ukrainiennes. Cela réduit le coût du transport des céréales et le rend plus compétitif.

La Commission européenne travaille sur des mesures visant à assurer le transit des céréales ukrainiennes vers leur destination finale, notamment vers l'Afrique, au lieu de rester en Europe. Cela permettrait de stabiliser la situation sur les marchés et d'assurer des conditions égales pour toutes les parties. En outre, le président ukrainien Volodymyr Zelenskyy et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen ont annoncé leur intention de créer un groupe de coordination conjoint avec l'UE afin de résoudre le problème.

Mais l'UE dispose d'autres options pour remédier à la situation. Une solution potentielle consiste à redistribuer les subventions agricoles entre les pays de l'UE, en tenant compte de la situation actuelle du marché des céréales. Un autre outil important pourrait être l'ajustement de la politique agricole commune, qui prendrait en compte les défis mondiaux actuels pour le secteur agricole et la sécurité alimentaire. La stabilisation du marché européen des céréales est également importante.

Le recours à ces stratégies garantirait une résolution plus globale et durable des obstacles rencontrés par les exportations de produits agricoles ukrainiens et pourrait s'avérer plus efficace à long terme, en favorisant des relations commerciales saines entre l'Ukraine et l'UE.

L'Ukraine pourrait elle aussi contribuer à atténuer certains de ces problèmes. Elle pourrait coopérer avec des partenaires européens pour créer des entreprises communes de transformation pour la production d'aliments pour

animaux, destinés à la fois au marché intérieur et au marché international. Pour éviter des problèmes similaires à l'avenir, l'Ukraine devrait se concentrer sur le développement et le soutien de l'État à son industrie de l'élevage. Cette stratégie permettrait d'équilibrer le secteur agricole, ce qui réduirait les risques liés aux fluctuations des marchés céréaliers internationaux et contribuerait à la création d'un éventail plus large de produits agricoles exportés.

Il est essentiel que l'UE et l'Ukraine abordent ces questions dès maintenant, car les exportations de céréales ukrainiennes sont essentielles à la santé de l'économie ukrainienne. Selon les estimations du KSE Agrocenter, le complexe agro-industriel ukrainien a perdu environ 15 milliards de dollars à cause du blocage des ports maritimes entre février et août 2022. Cela signifie une perte de liquidités, ainsi que des faillites, une sous-production et des problèmes d'ensemencement. Par ailleurs, 17 % de la population travaille dans le secteur agricole non subventionné, qui fournit 53 % des recettes en devises et 20 % du PIB. Dans le même temps, l'Ukraine fournit de la nourriture à plus de 400 millions de personnes dans le monde, créant ainsi un équilibre pour la sécurité alimentaire mondiale.

Les problèmes auxquels sont confrontés les agriculteurs de l'UE sont la conséquence directe de la guerre non provoquée de la Russie contre l'Ukraine. Les pays qui ont limité les importations de denrées alimentaires en provenance d'Ukraine ont déjà bénéficié de cette situation, notamment grâce au soutien financier de l'UE, et il est probable que les interdictions d'importation de céréales ukrainiennes visaient à obtenir davantage.

Il s'agit essentiellement d'une histoire politique, les importations de céréales s'inscrivant dans le cadre de luttes politiques internes. Toutes les parties devraient maintenant prendre en compte les causes réelles de la situation complexe du marché agricole et trouver une approche commune pour restaurer la stabilité et la coopération entre les agriculteurs ukrainiens et européens.

Vitalii Dankevych est docteur en économie et professeur à l'université nationale Polissia, en Ukraine. Il est également membre du programme de résilience démocratique du Centre d'analyse des politiques européennes (CEPA).

L'article original est publié dans Europe's Edge – le journal en ligne du Center for European Policy Analysis qui couvre les sujets critiques de la politique étrangère en Europe et en Amérique du Nord. La traduction est faite par Alina Datsii.

Source de l'image: CEPA.org