

Sécurité et souveraineté alimentaire : enjeux majeurs, risques multiples

Didier Heiderich, Julie Penanguer
Mars 2022

Magazine de la Communication de crise et sensible
© Mars 2022 - www.communication-sensible.com
Editeur : Observatoire International des Crises (OIC)



Sécurité et souveraineté alimentaire : enjeux majeurs, risques multiples

Élaborée dans les années 1970, la définition de la sécurité alimentaire s'est originellement inscrite sous le prisme de l'économie. Accompagnant les évolutions de la société, ce concept changea de paradigme en plaçant les besoins des individus en son centre. Aujourd'hui, il est considéré que la sécurité alimentaire existe « lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ». Celle-ci repose sur 4 dimensions principales : l'accès physique, économique et social à la nourriture, la disponibilité physique de celle-ci, mais aussi la qualité sanitaire et nutritionnelle des aliments et régimes alimentaires. La quatrième dimension demeure en la régularité des 3 dimensions précédentes. Ce n'est que par le respect simultané de ces 4 dimensions que la sécurité alimentaire est atteinte.

Pour cette étude, nous avons envisagé les risques liés au changement climatique, la gestion de chocs exogènes tels que le Covid-19 ou encore la guerre. Pour la compléter, nous avons également travaillé sur l'importance de l'incertitude dans les comportements humains, pouvant avoir un impact sur la sécurité alimentaire.

La sécurité alimentaire, déjà au cœur des réflexions politiques sous l'Ancien Régime, demeure encore aujourd'hui un enjeu majeur autour duquel transitent les États. L'élargissement de ce concept a démontré, outre son importance significative, le levier d'influence qu'il peut être dans le cadre de l'interdépendance des États et l'aspect dévastateur que pourrait avoir sa déstabilisation pour la souveraineté alimentaire. Les sources d'approvisionnement pour un État sont variables, les chaînes complexes et fragiles. Du fait de leur interdépendance, tout impact aura des conséquences sur la chaîne agroalimentaire et, à terme, sur la sécurité alimentaire.

Les impacts du changement climatique sur le secteur agricole

Le climat est un point névralgique du secteur agricole. Ses perturbations de plus en plus extrêmes et aléatoires exigent de l'agriculture de s'adapter tout en naviguant à vue. La multiplication par deux en 20 ans des catastrophes naturelles fait de l'agriculture une victime du changement climatique. Cela se caractérise par une baisse des récoltes selon les épisodes climatiques, ainsi qu'une volatilité des prix, de plus en plus difficile à contrôler.

La publication du 6e rapport d'évaluation du GIEC en 2021 fait un état des lieux inquiétant. Selon ce groupe d'experts, en

L'absence de mesures concrètes pour contrer le changement climatique, les rendements de grandes cultures pourraient perdre en moyenne 2% par décennie. Cependant, parallèlement à cette baisse des récoltes, la demande mondiale conduirait à une hausse de 14% de la production par décennie. Le GIEC tire ainsi la sonnette d'alarme en affirmant que la sécurité alimentaire connaîtra un impact négatif.

« Parallèlement à la baisse des récoltes, la demande mondiale conduirait à une hausse de 14% de la production par décennie. »

Cette prévision scientifique fait suite à une hausse ces dernières années, des phénomènes naturels extrêmes, aux conséquences néfastes sur les productions agricoles. Parmi elles se trouve le gel tardif des vignes françaises en avril 2021. Après une période de grande douceur ayant favorisé le bourgeonnement, ce gel eut pour conséquence la perte d'un tiers de la production viticole française soit 2 milliards de chiffres d'affaires. Reconnue comme une calamité agricole par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, la probabilité d'un gel endommageant les vignes a pourtant augmenté de 60 %. C'est la conclusion faite par les scientifiques pour le World Weather Attribution venus étudier ce phénomène dans certains vignobles français. Les vignes ne sont pas les seules affectées, car cette vague de froid a également touché les récoltes de fruits, enregistrant parfois des baisses de plus de 50%.

Outre le domaine viticole français, c'est le secteur agricole dans son ensemble qui est chamboulé. Face à cela, il apparaît plus que jamais nécessaire de s'adapter en mettant en place les conditions de résilience permettant de faire face à des événements météorologiques aléatoires. Ces actions

s'illustrent par de nouvelles techniques telles que la limitation des labours qui permet de capter le carbone de façon plus durable dans les terres, l'augmentation des ventes de produits phytosanitaires en France ou encore le développement de l'agritech.

L'impact du dérèglement climatique sur les prix

Cette diminution, et ainsi que la raréfaction des produits agricoles ont conduit à une augmentation de leurs prix. Ce phénomène s'illustre par la hausse du prix du blé dur en novembre 2021. Les épisodes de forte vague de chaleur et de sécheresse au Canada, un des principaux pays exportateurs de blé, provoquent une baisse de 39% des récoltes par rapport à 2020. Les États-Unis ayant souffert des mêmes épisodes météorologiques, le Canada exporta une partie du blé dur vers son voisin, baissant les quantités exportées vers l'Europe.

« Les épisodes de forte vague de chaleur et de sécheresse au Canada, un des principaux pays exportateurs de blé, provoquent une baisse de 39% des récoltes par rapport à 2020. »

La disponibilité des céréales ainsi que l'accès économique sont directement affectés. Pour la campagne 2020/2021, la France a produit 35,2 millions de tonnes de blé tendre et en a exporté 13,4 millions de tonnes. Si la France exporte quasiment la moitié de sa production de blé et n'est donc pas directement affectée par cette hausse, les conséquences de ces épisodes climatiques remettent le sujet des stocks alimentaires sur la table.

La situation alimentaire mondiale est analysée chaque mois par l'organisation onusienne pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui

publie un indice du prix des denrées alimentaires. Sa dernière publication le 3 février 2022 démontre une augmentation de 1,1% par rapport à décembre 2021.

Le rôle du secteur agricole dans le changement climatique

Si la dépendance du secteur agricole aux phénomènes climatiques est ainsi mise en lumière, l'agriculture joue également un rôle dans les dérèglements climatiques. En effet, les modes de production agricoles dégagent un fort taux de gaz à effet de serre. En 2019, il représentait le deuxième secteur le plus polluant en France après les transports, avec l'émission de 19% de gaz à effet de serre. L'agriculture se voit donc attribuer un nouvel enjeu en plus la sécurité alimentaire : devenir un réel acteur luttant contre le changement climatique. La séquestration de carbone dans les biomasses et les sols est un moyen qui ne cesse de gagner en pertinence.

« L'agriculture se voit attribuer un nouvel enjeu en plus la sécurité alimentaire : devenir un acteur de la lutte contre le changement climatique dont elle est une source et une victime. »

Les phénomènes climatiques extrêmes altèrent de plus en plus les récoltes et deviennent un risque de plus en plus important pour la sécurité alimentaire. Face à ces changements irréversibles, il est nécessaire d'adapter la production pour la rendre davantage productive et résistante aux conditions météorologiques, tout ayant une attitude respectueuse de l'environnement.

Les conséquences de la crise sanitaire sur les chaînes d'approvisionnement

L'ampleur de la crise sanitaire a mis à rude épreuve les capacités de résilience des chaînes d'approvisionnement. Le Covid-19 a permis de mettre en lumière certaines lacunes face à un choc exogène d'une telle ampleur. En effet, l'ensemble des maillons des chaînes d'approvisionnement a été affecté : agriculteurs, transports ou encore la transformation. Les confinements, fermeture des frontières, ainsi que le manque de main-d'œuvre, ont donc été des enjeux importants à prendre en compte dans la lutte contre l'insécurité alimentaire.

« La fermeture des frontières empêcha l'apport de main-d'œuvre par les travailleurs saisonniers, représentant une part importante du travail dans le secteur agricole. »

L'approvisionnement est perçu différemment par l'État, l'agriculteur et le consommateur. Ainsi, une baisse de demande finale pour certains produits aura un impact différent selon les secteurs. En amont de la chaîne d'approvisionnement, la récolte, notamment des fruits et légumes en Europe, fut directement affectée. En effet, la fermeture des frontières empêcha l'apport de main-d'œuvre par les travailleurs saisonniers, représentant une part importante du travail dans le secteur agricole. Une baisse des récoltes s'est ainsi fait ressentir sur certains produits tels que les fraises et les fruits à noyau. Les récoltes céréalières ne nécessitant pas d'un grand nombre de main-d'œuvre n'ont pas été affectées par les mesures prises en réponse à la crise sanitaire.

À un autre niveau, les différentes mesures étatiques ainsi que les forts taux de contamination au COVID-19 au printemps 2020, ont porté atteinte à la sécurité alimentaire. Aux États-Unis, pays fortement affecté par la crise sanitaire, de nombreuses usines de transformation de viande ont dû fermer temporairement suite au recensement de cas positifs au Covid-19. L'approvisionnement en bœuf et en porc enregistra une baisse de 25% en trois semaines.

Les modifications de la demande finale ont eu différents impacts selon les secteurs. Si les entreprises du secteur de la boisson ont enregistré de fortes baisses de chiffre d'affaires du fait de la fermeture des bars et restaurants, une crainte de pénurie des denrées non périssables s'est fait ressentir. Pour d'autres secteurs, cette évolution de la demande a démontré un manque de souplesse dans les chaînes d'approvisionnement. L'adaptation n'a pas pu se faire rapidement faisant que les structures d'écoulement se sont retrouvées submergées. Cela a conduit à un fort gaspillage des fruits et légumes invendus.

« Du 18 mars au 11 mai 2020, 22 pays ont mis en place de fortes restrictions à l'exportation de blé dont le Kazakhstan, pourtant un des plus importants exportateurs dans le monde. »

Accompagnées d'une baisse de production de certains produits intérieurs, les restrictions à l'exportation d'un ou plusieurs produits ont également été un frein à la sécurité alimentaire. En effet, du 18 mars au 11 mai 2020, 22 pays ont mis en place de fortes restrictions à l'exportation dont le Kazakhstan, pourtant un des plus importants

exportateurs de blé dans le monde. En mettant des restrictions sur des denrées alimentaires aussi nécessaires que le blé, des impacts significatifs se sont fait sentir auprès des pays à faible autonomie.

La crise sanitaire fut une source de remise en question des chaînes d'approvisionnement et de leur résilience face à un choc exogène d'une telle ampleur. La solution d'adaptation qui s'est grandement distinguée fut la numérisation. Grâce à une meilleure interconnexion des données, la gestion se fait en temps réel et permet d'anticiper sur les stocks. Cependant, si l'interconnexion fait entrer les chaînes d'approvisionnement dans un nouveau paradigme, le risque de cyberattaque devient une menace sérieuse, contre laquelle il est primordial de se préparer.

La sécurité alimentaire comme arme géopolitique : le cas de la guerre en Ukraine

La mondialisation a pour conséquence une forte interdépendance entre les États. Ainsi, toute crise diplomatique peut avoir un impact direct ou indirect sur le commerce international. Très souvent c'est le pétrole qui est mis en lumière. Outre l'or noir, il est important de se rappeler que l'agroalimentaire est stratégique et s'avère être un levier diplomatique majeur.

Actuellement, la communauté internationale suit de très près le conflit russo-ukrainien aux « conséquences durables profondes » d'un point de vue tant économique qu'énergétique, comme le soulignait Emmanuel Macron dès le 24 février. Mais la sécurité alimentaire prend également une place primordiale dans ce conflit et pourrait en être grandement affectée.

« La Russie demeure la première exportatrice de blé depuis 2016. L'Ukraine, le « grenier de blé de l'Europe » trouve ses zones de production à l'Est notamment dans la région du Donbass qui produit à elle seule 40% du blé ukrainien. »

En effet, la Russie et l'Ukraine sont des exportateurs majeurs de grains et d'oléagineux. À elle seule, l'Ukraine représente 16% des exportations mondiales de blé, occupe la 5^e place des plus grands exportateurs mondiaux et la première place dans l'exportation d'huiles alimentaires. La Russie demeure la première exportatrice de blé depuis 2016. L'Ukraine, le « grenier de blé de l'Europe » trouve ses zones de production à l'Est notamment dans la région du Donbass qui produit à elle seule 40% du blé ukrainien.

Les ambitions russes tendent le marché agricole et produisent une forte volatilité des prix. Les craintes que les cargaisons soient retardées ou même stoppées ont provoqué une hausse record du cours du blé, suivi de près par le maïs. Mais ce ne sont pas les seuls secteurs, le colza, le soja, le tournesol voient également leur cours bondir au fur et à mesure que la guerre s'intensifie.

La France, qui est un pays exportateur, ne sera pas la plus affectée par cette crise, contrairement à l'Égypte qui importe 90% de son blé de l'Ukraine et de la Russie. Les pays travaillent activement pour diversifier les sources. De nouveaux appels d'offres ont été lancés ces derniers temps par l'Égypte, la Jordanie, mais également la Corée du Sud et le Japon. Se tourner vers l'Union européenne et les États-Unis serait une option envisageable, mais demande de s'interroger sur les limites des stocks alimentaires.

Cependant, rien n'est moins sûr concernant le maïs importé en Europe dont la moitié proviendrait d'Ukraine. Si cette dernière ne parvient plus à sortir les 23,5 millions de tonnes de maïs, dont il lui reste actuellement 9 millions de tonnes, peu de pays pourraient prendre le relai.

« La Russie ainsi que son voisin et allié le Belarus représentent chacun 20% des exportations mondiales de potasse. »

Autre secteur clé de ce conflit est celui des potasses. En effet, la Russie ainsi que son voisin et allié le Belarus représentent chacun 20% des exportations mondiales de potasse. Ce fertilisant est grandement utilisé pour l'agriculture brésilienne qui en importe jusqu'à 95%. Selon les décisions politiques et sanctions infligées à ces pays, la solution de se tourner vers des pays exportateurs secondaires serait plus difficile. En effet, le secteur de la potasse est bien plus fermé que celui du blé et son scénario d'avenir pourrait être aussi aléatoire que celui du maïs.

La stratégie autour de la mer d'Azov

Outre le secteur agricole, c'est celui du transport qui peut être sérieusement affecté. En effet, Moscou envahit l'Ukraine, sous couvert d'ambitions politiques et idéologiques, mais connaît pertinemment les conséquences qu'auraient les prises de contrôles des infrastructures logistiques. La prise de l'Est de l'Ukraine où se trouve la majorité des zones de production de blé ukrainien par la Russie permettrait à Moscou de contrôler un tiers du marché international du blé.

« La prise de l'Est de l'Ukraine où se trouve la majorité des zones de production de blé ukrainien par la

Russie permettrait à Moscou de contrôler un tiers du marché international du blé. »

Cette région est également importante pour sa géographie ainsi que pour les ports de Berdiansk et Marioupol sur la mer d'Azov. Représentant à eux deux 20% des exportations ukrainiennes, les navigations dans ces ports étaient déjà rendues difficiles avec, outre des exercices, des contrôles de plus en plus fréquents par les autorités russes. Ces contrôles s'effectuent au niveau du détroit de Kertch séparant la péninsule de Kertch en Crimée, aujourd'hui contrôlée par les Russes, et celle de la péninsule de Taman en Russie. Reliant la mer d'Azov à la mer Noire, ce détroit est un point important dans les exportations ukrainiennes.

Le 2 mars 2022, les troupes russes ont conquis les côtes ukrainiennes de la mer d'Azov faisant de celle-ci une mer intérieure russe. La stratégie russe non pas communiquée, mais imaginée selon les directions prises par les troupes russes, tend vers la ville d'Odessa. Suite à la prise de contrôle de la ville de Kherson le 3 mars, le port d'Odessa, plaque tournante du transport de marchandises, se trouve sérieusement menacé. En s'emparant du premier port d'Ukraine, Moscou supprimerait la majorité des flux maritimes ukrainiens et étendra sa position sur la mer Noire. Cette dernière a toujours été source de rivalité entre les nations, et à une importance cruciale tant sur le plan économique que militaire.

« La Russie le sait et ne se retient pas d'utiliser, en plus de ses munitions, son blé comme arme géopolitique pour assouvir sa domination. »

Il est donc possible de distinguer un double enjeu dans le conflit russo-ukrainien. Les moyens de porter atteinte à l'Ukraine et à ses défenseurs sont multiples. La Russie le sait et ne se retient pas d'utiliser, en plus de ses munitions, son blé comme arme géopolitique pour assouvir sa domination. Mettre en péril la résilience alimentaire serait toucher à l'ordre public et pourrait facilement mettre un État à genoux, notre histoire nous le rappelle constamment.

La souveraineté alimentaire : point d'intérêt du conflit russo-ukrainien

Ainsi la sécurité alimentaire, mise de côté par la communauté internationale, devient un levier d'influence et un enjeu majeur de ce conflit. Porter atteinte à la sécurité alimentaire, mais également la souveraineté alimentaire d'un État est le toucher en plein cœur. Ce dernier concept demeure en la capacité d'assurer tous les besoins de la population par la production agricole et alimentaire. Elle ne se place, non pas en complémentarité de la sécurité alimentaire, mais en différence, car elle ne fait pas recours au commerce international pour favoriser la production locale. Nécessitant des terres productives, elle est très sensible aux conditions environnementales.

Si la France parvient à une certaine souveraineté notamment dans le domaine des céréales, elle importe de ses voisins européens, 20% de ses fruits et légumes. Dans ce conflit et les conséquences qu'il aura, la France sera en partie épargnée. Mais il n'en est pas de même pour les pays d'Afrique de l'Ouest qui dépendent des exportations de la mer Noire. Leur sécurité alimentaire serait fortement fragilisée. De par ce conflit sont ainsi mises en lumière, les difficultés de certains pays à assurer leur souveraineté alimentaire, source de puissance étatique.

L'incertitude et la peur, un risque sous-estimé de la sécurité alimentaire

Trop souvent sous-estimée, l'incertitude demeure pourtant un réel risque pour la sécurité alimentaire. Elle peut se comprendre par le biais de l'État et ses décisions, par le commerce international, mais également par le consommateur.

Sous couvert d'anticipation, ce sentiment pourtant imprécis, permet la création de grandes tendances mondiales, mêlant décisions politiques et économiques. L'incertitude d'un risque d'approvisionnement augmente automatiquement la demande intérieure. La production ne répondant plus suffisamment, et la raréfaction provoquent ainsi une augmentation des prix.

« Suite à la communication de ce qui est à cette heure une option, la FAO a enregistré une hausse record des prix des huiles végétales en janvier 2022 avec une augmentation de 4,2% en un mois. »

Le cas de l'Indonésie est intéressant. Premier exportateur mondial de l'huile de palme, le pays prévoit de suspendre ses exportations. Si cette volonté est actée, les autres pays producteurs auront du mal à répondre à la demande. Suite à la communication de ce qui est à cette heure une option, la FAO a enregistré une hausse record des prix des huiles végétales en janvier 2022 avec une augmentation de 4,2% en un mois. Cette hausse traduit une inquiétude qui se fait fortement ressentir sur le prix. Pourtant à ce moment l'Indonésie n'a pas stoppé sa

production d'huile de palme ce qui n'a pas empêché son cours d'exploser.

L'ancien secrétaire général de l'OCDE, Ángel Gurría l'affirmait, « *Un système commercial international prévisible et qui fonctionne bien peut concourir à assurer la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale et permettre aux producteurs des pays exportateurs de prospérer* ». Mais si de nombreux risques peuvent porter atteinte à l'approvisionnement sont étudiés, le facteur humain dans la prise de décision demeure le plus difficile à contrôler.

Ne pas oublier l'importance de la psychologie du consommateur

La volatilité des prix est parfois une réponse aux réactions du consommateur. En effet, en cas de mauvaise perception du contexte actuel, le consommateur sujet à la peur, peut stocker dans des proportions, parfois irraisonnées. Nous pouvons nous souvenir de la crise du beurre en 2017, avec un effet boule de neige lorsque les consommateurs ont constitué des stocks. Ce phénomène étendu à plus grande échelle peut provoquer une altération de l'équilibre entre approvisionnements alimentaires et la demande. La hausse des prix ou leur volatilité prend ainsi place.

« À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, alors que nombre de paysans ont été tués avec un outil de production ravagé, l'indépendance nationale est devenue une priorité. Rappelons-nous que le pain fut rationné jusqu'au 1er décembre 1949. »

Nous avons connu dans le passé des paniques similaires qui peuvent se reproduire. Le premier confinement et les nombreuses

pénuries de produits de première nécessité dans les rayons des magasins peuvent en témoigner. C'est pour cela que l'État se voit incomber l'obligation de rassurer sa population pour, notamment, maintenir la stabilité des prix. Cependant, pour certains pays la psychologie des populations n'est pas mis à la même contribution. Nous pouvons nous souvenir du gouvernement chinois qui fin 2021, a appelé sa population à faire des réserves dans un communiqué sans aucune explication.

Dans un contexte de multiplication des crises et des menaces, il apparaît de plus en plus dur de se détacher du sentiment d'incertitude. De plus, face à des risques terroristes, politiques, et surtout militaires, le risque d'insécurité alimentaire peut parfois être sous-estimé.

Pourtant aujourd'hui, face à la diplomatie du blé russe ainsi que le recul des bourses provoqué par la guerre, il est nécessaire d'identifier les risques envers la sécurité alimentaire pour pouvoir y répondre. Adapter la capacité de résilience des chaînes d'approvisionnement et gérer les stocks

alimentaires, pour compenser les futures sanctions envers la Russie, deviennent des enjeux primordiaux. Des enjeux qui nous remémorent les événements passés et rappellent que la problématique de sécurité et la souveraineté alimentaire ont toujours accompagné les crises. À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, alors que nombre de paysans ont été tués avec outil de production ravagé, l'indépendance nationale est devenue une priorité. Rappelons-nous que le pain fut rationné jusqu'au 1er décembre 1949.

De par ces épisodes, l'enjeu de la sécurité alimentaire a permis à la France et plus généralement l'Europe d'avoir une agriculture moderne, de diversifier les moyens de protection et d'anticiper au maximum les risques. Cependant, l'évolution du contexte international de plus en plus soumis à des chocs exogènes d'origines diverses oblige les puissances à sans cesse revoir leurs plans.

Didier Heiderich est ingénieur, président de l'Observatoire international des crises. Il est auteur de nombreux articles, études et ouvrages. Il dirige depuis 20 ans un cabinet international spécialisé en gestion des enjeux sensible et des crises.

Julie Penanguer est une spécialiste des Relations Internationales plus particulièrement en gestion des programmes internationaux. Elle possède également une Double-licence Droit - Sciences politiques. Elle a été notamment chargée de mission Services Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC).



Magazine de la communication de crise et sensible

« Sécurité et souveraineté alimentaire : enjeux majeurs, risques multiples »

Éditeur : Observatoire International des Crises (OIC)

ISSN 2266-6575

© mars 2022 tous droits réservés

www.communication-sensible.com

info@communication-sensible.com