

Question orale de Caroline Cassart, Députée,
à Willy Borsus, Vice-Président et Ministre de l'Economie,
du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation,
du Numérique, de l'Aménagement du territoire,
de l'Agriculture, concernant
**L'impact de la guerre entre l'Ukraine et la Russie
sur le secteur agricole**

Monsieur le Ministre,

La situation géopolitique a basculé le 24 février dernier avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Le sujet est aussi vaste que complexe, je vais donc m'en tenir à vos compétences et aborder les conséquences sur le secteur agricole.

Vous le savez, l'Ukraine et la Russie représentent plus de 30 % des exportations mondiales de blé et 20 % des exportations mondiales de maïs. Suite aux tragiques événements que nous connaissons, les prix des céréales explosent et atteignent des plafonds historiques. La réalité d'aujourd'hui n'étant pas celle de demain, cela pourrait encore fortement évoluer à la hausse. Dans ce contexte, nous apprenons que la Chine (première productrice de blé au monde) s'attend à une de ses pires productions de son histoire avec une baisse estimée de 20 % de sa production. Dans le même temps, la Hongrie, exportatrice de blé, a déjà indiqué qu'elle cessait ses exportations et d'autres pays (comme la Bulgarie, la Turquie ou encore l'Argentine) y réfléchissent. Autre mauvaise nouvelle, les stocks des pays du Maghreb et de l'Egypte sont bas. Ces pays, qui n'ont pas la possibilité de produire du blé sur leur sol, sont de très importants importateurs.

Outre cet élément, le prix des engrais explose également. Certains agriculteurs wallons n'ont plus les moyens financiers d'acheter de l'azote et, in fine, ne pourront plus en épandre non plus. La conséquence directe de cette situation est une probable baisse de rendement.

Cette guerre intervient dans un contexte agricole particulier en Europe. En effet, la Commission a conclu un accord sur la PAC et le temps des analyses des différents plans stratégiques est venu. Cette PAC prévoit notamment les nouveaux Eco-régimes pour, par exemple, maintenir les prairies permanentes, soutenir une meilleure couverture du sol, renforcer le maillage écologique, etc. En ce qui concerne la conditionnalité, on retrouve, notamment, la BCAE 8 qui prévoit une part minimale de terres arables au niveau de l'exploitation de 4% consacrée aux éléments non productifs. Lors d'un Conseil informel le 2 mars dernier, les Ministres UE de l'Agriculture se sont réunis afin de garantir la souveraineté alimentaire de l'Europe en libérant son potentiel de production.

Monsieur le Ministre, l'enjeu est bien plus large que la guerre entre l'Ukraine et la Russie. L'enjeu est également européen puisque l'Europe doit, beaucoup plus largement, se donner les moyens de sa propre autonomie, de sa propre défense mais aussi de sa propre souveraineté alimentaire et énergétique. La souveraineté alimentaire a longtemps été

considéré comme un élément presque naturel, presque évident mais cet élément prend tout son sens à l'heure actuelle. Il faut que nous ayons une production agricole en Europe qui soit susceptible de répondre aux besoins de nos concitoyens et aux besoins de nos marchés.

Dès lors Monsieur le Ministre, ce dossier évoluant sans cesse, pourriez-vous faire l'état des lieux à l'heure actuelle? Une évaluation des différentes stratégies, voire même de la nouvelle PAC afin de maintenir un potentiel de production maximal rappelant que la mission première agricole est nourricière est-elle prévue? A défaut, ne serait-il pas opportun? Le Conseil Agricole a eu lieu hier (21 mars), qu'en ressort-il? Quelle position a été défendue par la Belgique?

Je vous remercie.

La réponse du Ministre :

Mesdames et Messieurs les Députés, je voudrais tout d'abord m'associer aux propos tenus par chacune et chacun d'entre vous. Ce que nous vivons en Ukraine est une tragédie abominable. On se rejoindra totalement pour exprimer notre soutien et notre volonté de traduire ce soutien dans un certain nombre d'actions concrètes et d'être aux côtés de la population malheureusement aujourd'hui massacrée par cette guerre.

Votre question porte sur le *scope* agricole au sens large et une partie des conséquences de la guerre.

Abordons, si vous le voulez bien, pour commencer l'impact sur le secteur de l'énergie et, par ricochet, sur les intrants. Cet impact, on doit le dire, il est énorme, notamment au niveau de la production d'engrais qui consomme beaucoup d'énergie. L'augmentation du prix du gaz a déjà conduit à la fermeture de plusieurs usines, dès la fin de l'année dernière par ailleurs. Par exemple, le prix des engrais azotés oscille « normalement » – je parle sous le contrôle de Mme Cassart-Mailleux – entre 150 et 300 euros la tonne en fonction de l'évolution du prix du gaz. Indépendamment du conflit russo- ukrainien, on observait une envolée des prix. Juste avant le déclenchement de la guerre, les prix étaient d'environ 600 à 650 euros la tonne, ils étaient déjà particulièrement élevés. Aujourd'hui, ces prix ont atteint quasiment 950 euros la tonne, avec de gigantesques problèmes de trésorerie.

Je me suis entretenu avec plusieurs agriculteurs, d'une part, qui doivent commander, payer, mais qui ne sont pas certains d'obtenir leur commande et, d'autre part, qui ne sont pas certains du prix puisque le prix sera celui du prix du jour ou un peu avant.

Vous comprenez que, dans ces situations, il est extrêmement difficile pour quiconque, fut-il le meilleur des producteurs et des agriculteurs, pour pouvoir avoir un modèle économique qui tienne la route et qui permette ainsi de se projeter dans son activité.

Pour vous répondre, Madame Schyns, les engrais et les matières premières qui composent les principaux engrais, à savoir les engrais azotés, sont produits à partir de l'azote de l'air. Il n'y a pas de crainte à avoir à propos de l'approvisionnement de ces éléments. Par contre, la synthèse de ces engrais en elle-même est très demanderesse d'énergie et, par conséquent, très chère et sujette aux variations du marché au niveau mondial.

Pour les engrais potassiques, s'il est vrai que les principaux producteurs sont effectivement la Russie et la Biélorussie, il faut aussi rappeler que le Canada et l'Allemagne en produisent également.

Permettez-moi de citer les engrais phosphorés, les principaux gisements sédimentaires sont ici situés aux États-Unis et au Maroc. En roches ignées, on trouve les gisements phosphorés pour l'essentiel en Afrique du Sud et en Finlande.

Au sujet du secteur porcin que vous avez évoqué, la crise actuelle surgit alors même que les producteurs se relèvent difficilement et à peine des conséquences de la peste porcine africaine, mais surtout des embargos qui s'en suivirent, ainsi que d'un marché vraiment écrasé

à la suite de la présence de la peste porcine aussi en Allemagne à cause des restrictions qui ont été prises par certains pays et notamment la Chine.

Les coûts de production exercent ici aussi une forte pression sur les marges des producteurs. La crise, la guerre en Ukraine devrait encore accentuer la pression sur l'évolution de ces prix. La situation est d'autant plus tendue qu'il s'avère difficile de faire accepter l'augmentation des prix à la grande distribution afin de couvrir ces nouvelles charges additionnelles.

Pour répondre plus particulièrement à Mme Kelleter sur les céréales, la Commission européenne a effectivement fourni des perspectives. Celles-ci sont malheureusement pessimistes concernant les prix des céréales et des aliments pour animaux. Comme vous l'avez relevé, et d'autres observateurs ou analystes, l'Ukraine et la Russie sont les principaux producteurs de céréales dans le monde et la guerre a donc bien entendu un impact majeur sur la disponibilité et sur l'évolution du prix de ces denrées.

Par ailleurs, l'incertitude rend le marché particulièrement compliqué. C'est toujours ce que l'on observe en matière économique quand la situation est à ce point incertaine, complexe, et cetera. Le marché est un marché qui est on ne peut plus nerveux, on ne peut plus complexe.

Le prix du maïs augmente également en raison du conflit et de la sécheresse dans l'hémisphère sud. On a alors un deuxième phénomène qui est venu augmenter encore la pression sur les prix du maïs.

Pour rappel, pour l'Union européenne, ce n'est rien moins que la moitié du maïs qui est fourni par l'Ukraine, en l'occurrence un maïs non-OGM, à la différence de la production issue du continent américain, et destinée principalement à l'alimentation animale, tout comme les tourteaux de tournesol – les résidus des graines une fois l'huile extraite.

En 2021, l'Ukraine a produit, selon les chiffres du Service de statistiques du Gouvernement ukrainien, 85,7 millions de tonnes de céréales et légumineuses parmi lesquelles on compte plus de 32 millions de tonnes de blé, cinquième exportatrice mondiale, près de 42 millions de tonnes de maïs, quatrième exportatrice mondiale et plus 16 millions de tonnes de graines de tournesol, on a ici le premier pays exportateur au niveau mondial.

Les marchés à terme du blé panifiable que vous mentionnez au sein de l'Union européenne ont, eux aussi, fortement augmenté depuis le début de l'invasion russe et la volatilité des prix est élevée.

Les marchés à terme du maïs ont également augmenté. Si le conflit s'installe dans le temps, les semis de printemps de la campagne 2022/2023 pourraient être compromis.

Concernant la situation des fruiticulteurs wallons, celle-ci est effectivement malheureusement ici aussi, Madame Schyns, très préoccupante. Les exportations vers la Russie se sont arrêtées.

Le prix des pommes et des poires avait connu une hausse l'an dernier, mais la fermeture des frontières russes va faire chuter le prix de ces fruits vu l'arrêt de ce débouché d'exportation et entraîner un surplus de production à écouler ailleurs. Évidemment, la présence massive de

ces fruits réorientés vers d'autres marchés entraîne aussi, sur ces marchés, une pression sur les prix.

D'autre part, on enregistre, dans le même temps, une augmentation importante de la production de fruits dans certains autres pays, comme en Pologne, soutenue par la PAC dans le cadre de ses actions, et à des coûts inférieurs liés à la main-d'œuvre ou aux coûts de production en général inférieurs aux coûts belges, et qui sont eux-mêmes plus proches d'un certain nombre de marchés de l'est de l'Europe.

D'autre part, et j'en termine avec ce tableau sombre, l'augmentation de la production de pommes en Grande-

Bretagne et les difficultés d'y exporter à cause du Brexit viennent encore accroître les problèmes.

Les producteurs wallons perdent donc deux débouchés importants pour leurs fruits. Le marché russe était par ailleurs intéressant, nous disent les spécialistes, pour nos producteurs, car les calibres et la qualité des fruits demandés étaient assez flexibles et permettaient d'écouler une production « de second choix », plus compétitive en termes de prix pour ces marchés lointains.

Néanmoins, soutenus par l'AFSCA, par l'AWEx, des efforts sont menés pour conclure des accords bilatéraux avec un certain nombre d'autres pays susceptibles d'accueillir nos produits – je pense singulièrement aux pommes et aux poires – : le Brésil, parce que nos saisons ne sont pas les mêmes, le Canada, la Chine, la Colombie, les États-Unis, l'Inde, l'Indonésie, Israël, le Mexique, la Moldavie, la Norvège, le Pérou, la Thaïlande ou bien encore le Vietnam. Des négociations sont également en cours avec d'autres marchés, tels que le Japon, les Philippines, la Corée du Sud ou l'Égypte.

Cependant, l'aboutissement de ces dossiers prend du temps et dépend à la fois d'un contexte géopolitique particulier et d'opportunités commerciales à concrétiser.

L'AWEx est très mobilisée, en particulier avec son équipe sectorielle Agrifood, avec ses collègues des centres régionaux et de nos postes à l'étranger, de manière à aider nos exportateurs wallons de pommes et de poires pour identifier ces nouveaux débouchés pour leur production.

Indépendamment des mesures d'aide directe et de la recherche de nouveaux débouchés via l'AWEx, l'APAQ-W poursuivra son travail de sensibilisation des consommateurs en faveur des fruits de chez nous, plus proches, impactés par la crise. Pour rappel, une campagne cofinancée par l'Union européenne est en cours, avec comme objectif de consolider la consommation de fruits et de légumes. Cette campagne, qui dispose d'un budget inédit de 447 000 euros hors TVA sur trois ans, couvre les années 2021-2022-2023 et vise à renforcer la demande de fruits au niveau intérieur.

Je demanderai en outre à l'agence de cibler, dans des campagnes spécifiques, les catégories de fruits les plus impactés afin d'en faire la promotion chez nous.

Pour répondre à Mme Cassart-Mailleux, je citerai le commentaire transversal sur l'adoption des plans stratégiques, l'état d'avancement du rapport sur l'application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits importés, et la situation des marchés à la suite de la crise en Ukraine.

Concernant l'adoption des plans stratégiques, la Commission a rappelé la procédure d'échange et de dialogue bilatéral qui va avoir lieu dans les tout prochains jours, qui est en cours déjà pour certains, sur l'ensemble des plans stratégiques. Le commissaire a eu cette expression, je résume son propos : « Aucun des plans n'est parfait, mais aucun de ceux-ci ne rencontre pas les prescrits minimaux fixés par l'Europe ». Il y a du travail sur les plans stratégiques, mais l'expression transversale était plutôt une expression de satisfaction de la Commission par rapport à l'ensemble des plans stratégiques, dont celui de la Région wallonne, qui a été introduit, comme vous le savez.

Concernant le rapport sur les normes, la Commission veille à assurer une meilleure cohérence dans leur application, conformément aux règles de l'OMC.

La Belgique a déjà plaidé par le passé pour que les produits importés soient soumis aux mêmes normes de production que celles appliquées au sein de l'Union européenne dans le respect des règles de l'OMC.

Au sujet des conséquences de la guerre en Ukraine, je dois dire qu'il serait tout à fait hasardeux et non indiqué de s'écarter d'un certain nombre de nos fondamentaux en termes de résilience, en termes de transition, en termes de production, d'équilibre entre un certain nombre de préoccupations en ce qui concerne l'Europe.

Dans le même temps, la situation est exceptionnelle. À situation exceptionnelle, réaction exceptionnelle. Allons-nous être en sous-production par rapport à nos besoins européens ? Allons-nous laisser les prix exploser, impactant nos citoyens, nos consommateurs ?

Dans le même temps, allons-nous avoir des insuffisances de production qui vont précipiter les populations d'un certain nombre de pays dans le monde vers des risques, en ce compris des risques de famine ?

Il faut mesurer la gravité de la situation.

Vous le savez, lorsque j'évoquais devant vous, à la faveur de vos multiples questions concernant la PAC, la nécessité de nourrir – j'ai souvent utilisé le terme « nourrir » –, l'autosuffisance alimentaire, notre capacité à dépendre de nos productions, ce n'est évidemment pas pour précipiter notre agriculture dans des excès tels que l'on pourrait en rencontrer dans d'autres espaces du monde, produire à tout prix, quels que soient les produits et les méthodes pour ce faire. Aujourd'hui, je dois vous le dire, je suis d'accord avec les déclarations de Macron. Personne ne sait, à la fin de cette saison, comment nous allons disposer, et à quel prix, d'un certain nombre d'aliments.

Lorsque l'on a évoqué la stratégie Farm to Fork ou le Green Deal, j'ai toujours exprimé mon soutien, mais il faut en connaître les résultats. Des études qui nous ont longtemps été cachées disaient : « Cela va se traduire par 10 ou 15% de réduction de nos productions alimentaires ».

Ce n'est pas neutre, ce n'est pas banal. Cet équilibre doit être bien réévalué, et ce n'est pas être discourtois que de l'affirmer devant vous de façon très précise. Pendant longtemps, j'ai entendu que les entreprises, les industries de défense, surtout pas. Aujourd'hui, dans le contexte de la guerre, je suis satisfait de voir que nous avons aussi une place dans la production d'un certain nombre d'équipements, d'armes de défense qui permettent de protéger notre territoire et d'aider un certain nombre de nos concitoyens. Je m'inscris totalement dans la transition vers le renouvelable, mais les derniers jours et dernières semaines ont démontré à quel point nous avons besoin d'un mix énergétique ici.

Un certain nombre de certitudes ont été bousculées par les derniers événements. Cela ne veut pas dire qu'il faut jeter aux orties ce qui nous unit au niveau européen – diminuer l'empreinte sur notre territoire européen, être plus résilient, veiller à ne pas galvauder la terre et à ne pas la détériorer, s'inscrire dans les objectifs climatiques. Tout cela est une réalité, que je soutiens, mais on ne peut plus balayer d'un revers de main en disant : « C'est comme s'il y avait en suffisance pour tout le monde, quelles que soient les circonstances ». Ce n'est pas vrai.

En ce qui concerne les autres moments, le Sommet de Versailles a, les 10 et 11 mars, pris des décisions assez importantes en ce qui concerne son ambition de développer son autonomie en matière d'intrants.

Par ailleurs, je sais que le Parlement européen prépare une résolution commune sur les moyens d'assurer la sécurité alimentaire à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne, à la lumière de l'invasion russe en Ukraine. Cette résolution devrait être elle-même discutée et votée demain, lors d'une mini- plénière à Bruxelles.

Il est certain que dans le cadre de la stratégie de la ferme à la table, avec comme objectif en 2030 -50 % d'utilisation de produits phyto, -50% de vente d'antimicrobiens destinés aux animaux, -50 % de pertes de nutriments sans détérioration de la fébrilité des sols, 25 % de terres agricoles affectées au bio, il faudra aussi, mais de façon mesurée, raisonnable, intégrer ce que nous vivons aujourd'hui en ce qui concerne ces objectifs. De mon point de vue, c'est une question d'urgence et de bon sens.

La plupart des ministres de l'Agriculture des pays de l'Union européenne ont salué ce lundi 21 mars les premières mesures d'urgence proposées par la Commission européenne pour aider les agriculteurs affectés par les effets de la guerre, mais plusieurs pays, dont la Belgique, ont demandé d'aller plus loin dans les mesures de soutien.

Les ministres de l'Agriculture ont par ailleurs été bouleversés par la déclaration en direct de leur homologue ukrainien, M. Roman Leshchenko, sur les désastres occasionnés par la guerre. Ils ont, par ailleurs, souligné le besoin de fournir à l'Ukraine une aide alimentaire également ainsi qu'un certain nombre de produits aujourd'hui que ne sont plus disponibles, soit du carburant, soit des semences.

La Commission va présenter officiellement demain un paquet de mesures qui prévoient :

- Une aide au stockage privé pour la viande porcine. L'objectif étant de retirer de la viande porcine du marché pendant une certaine période afin de pouvoir rétablir le marché et réintroduire ensuite, de l'ordre de cinq mois après maximum, les produits qui ont été stockés ;
- Une aide d'urgence de 500 millions d'euros pouvant être cofinancée par les États membres à concurrence de 200 % au maximum, soit une aide au niveau européen de maximum 1,5 milliard d'euros au total. Sur les 500 millions d'euros européens, 350 millions d'euros viendront de la réserve pour les crises agricoles.

La Commission va effectivement proposer :

- Une dérogation temporaire aux règles du verdissement de la PAC pour pouvoir cultiver sur les terres en jachère ;
- D'autoriser les États membres à verser aux agriculteurs des niveaux accrus d'avances pour aider à la trésorerie sur les paiements directs ;
- La mise en place d'un nouveau cadre de crise temporaire pour les aides d'État.

De nombreux États membres, dont la Belgique, ont insisté sur le besoin de prévoir encore d'autres mesures. Il s'agit pour moi, ici, d'un premier pas, je le salue. Mais, compte tenu de l'ampleur de la crise dans les sous-secteurs agricoles, il faut aller plus loin.

Plusieurs délégations ont demandé des mesures aussi en faveur des engrais pour s'assurer qu'il n'y ait pas de pénuries lors de la prochaine campagne à venir. Certains États membres ont par ailleurs demandé de revoir les objectifs de la stratégie « De la ferme à la table ». L'Allemagne, au contraire, souhaite le maintien de ces objectifs.

La Commission n'est pas favorable à ce stade à une demande de plusieurs pays visant à puiser dans les fonds des programmes de développement rural.

Enfin, pour répondre à votre question, Madame Ryckmans, et comme je viens de le mentionner, la Commission vient aussi de proposer des dérogations concernant la mise en jachère dans la mesure du verdissement. En effet, en raison de l'invasion, il y a une forte hausse des prix des produits de base qui a une incidence sur l'offre. Il convient donc d'accroître, peut-être temporairement, en modulant le potentiel de production agricole de l'Union tant pour l'alimentation humaine que pour l'alimentation animale.

Concernant les mesures du nouveau Plan stratégique, nous appliquerons les directives qui nous seront communiquées par la Commission, si adaptation il devait y avoir.

Bien sûr, Monsieur Florent, il faut continuer à soutenir la relocalisation alimentaire. La crise que nous vivons soulève la question de notre souveraineté. On voit à quel point les curseurs – il faut vivre ces réunions européennes – ont évolué en quelques semaines.

Dès lors qu'on lie l'impératif de relocalisation à la stimulation de la demande de produits wallons par les consommateurs, je souhaite d'abord partager avec vous deux considérations qui me paraissent importantes.

Ma première considération porte sur le périmètre de relocalisation de notre production alimentaire. En tant que ministre wallon de l'Agriculture, j'entends assurer une relocalisation et une valorisation des produits qui sont issus de notre Région et développer une véritable dynamique d'activités rurales en Wallonie avec notamment des intervenants comme le Collège des producteurs ou l'APAQ-W qui déploie un grand nombre d'actions que je salue à cet égard.

Par ailleurs, je me permets aussi d'attirer votre attention sur le fait que les actions de promotion et de soutien aux producteurs doivent tenir compte de la réglementation européenne au sens de laquelle le marché intérieur est le marché européen. Toutes les actions menées doivent donc être conformes à la libre circulation des biens et des services. La référence à la Wallonie doit être utilisée conformément à cette obligation. Je pourrais vous montrer un courrier que nous avons reçu de la DG Concurrence à cet égard.

D'autre part, je voudrais aussi rappeler que nous sommes un pays exportateur. Le marché est donc le lieu de rencontre aussi avec cette demande, avec cette offre, tout en soutenant la stimulation de la vente et de la transformation de nos produits locaux. Je n'ai jamais été, vous le savez, réducteur par rapport à mon analyse de l'agriculture chez nous. Elle est diverse, elle est variée et j'en soutiens les différents aspects, en ce compris les aspects à la grande exportation.

Voilà les différents éléments que je voulais partager avec vous, avec cette considération qu'il ne faut absolument pas abandonner un certain nombre d'objectifs qui sont les nôtres et auxquels je souscris. Il y a maintenant une dimension évidente d'urgence, de crise dont on doit absolument tenir compte.