



SOMMAIRE

Le retour du protectionnisme : signification et perspectives ?

- Logique de la mondialisation
- L'Union européenne reste leader, la France régresse
- Le protectionnisme : une force de rappel inévitable
- Une inversion des logiques antérieures
- En attendant la suite...

RÉDACTION



Thierry Pouch

thierry.pouch@france.chambres-agriculture.fr

Le retour du protectionnisme : signification et perspectives ?

Dans le prolongement de la dislocation du bloc socialiste, marquée à la fois par la chute du Mur de Berlin en 1989 et par la démission du dirigeant de l'URSS Mikhaïl Gorbatchev en 1991, la signature en 1994 des Accords de Marrakech dans le cadre du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), devenu en 1995 Organisation mondiale du commerce (OMC), ouvre une ère pour le monde. Celle de l'extension de la démocratie et de l'économie de marché, ou, pour user d'un terme désormais largement admis et commenté, de la mondialisation. Une mondialisation centrée sur l'hégémonie des Etats-Unis, ou, si l'on préfère, sur l'« hyperpuissance américaine », pour reprendre une expression due à l'ancien Ministre Hubert Védrine, qui à l'époque fit florès.

Le narratif portait fondamentalement sur cette certitude que le développement du commerce international constituerait un puissant vecteur de pacification des relations internationales, relations jusqu'ici structurées par la guerre froide, elle-même sous-tendue par un conflit idéologique. Dans cette perspective, le nouvel ordre international était conçu non seulement pour stabiliser ces relations mais aussi pour consacrer une nouvelle phase de la suprématie des Etats-Unis sur les affaires du monde, après celle qui fut instaurée durant la période 1944-1989, elle-même fondée sur des institutions internationales bien connues, comme le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale, et, sur un plan militaire, l'OTAN¹.

¹Sur le cas particulier mais néanmoins crucial de l'architecture monétaire internationale, le lecteur curieux pourra se reporter à Michael D. Bordo (2013), « The Bretton Woods International Monetary System : a Historical Overview », in M. D. Bordo et B. Eichengreen (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System*, NBER, University of Chicago Press, p. 3-109. Voir également Michel Aglietta et Virginie Coudert (2014), *Le dollar et le système monétaire international*, éditions La Découverte, coll. « Repères ».

►► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

Plus de trente ans après, où en est l'ordre international qui s'est imposé au lendemain de la chute du bloc soviétique, et après l'entrée des économies dans la mondialisation ? Plusieurs signaux nous informent de la remise en cause de la mondialisation et par extension de l'ordre international centré sur l'hégémonie des Etats-Unis. La montée en puissance de nations qui, par le jeu de coalitions, contestent cet ordre et entendent en reconfigurer l'organisation. Les signes avant-coureurs d'une dédollarisation du monde sont perceptibles au travers de la stratégie chinoise d'élargir l'usage du Yuan (*Renminbi*) dans les transactions commerciales, mais aussi dans la flambée du cours de l'or, véritable valeur refuge en ces temps incertains. L'extrême difficulté de l'OMC à finaliser le cycle de Doha sur le développement enclenché en novembre 2001, difficulté reflétant une mutation de la hiérarchie des nations participant au commerce mondial de marchandises, en particulier dans le domaine des produits manufacturés. Plus récemment, la guerre en Ukraine a constitué une brèche supplémentaire et d'une ampleur inédite dans le déroulement de la mondialisation, qui s'est traduite en particulier par une fragmentation du paysage économique et commercial mondial.

L'un des signes les plus visibles et les plus frappants de cette érosion de l'ordre international réside dans une recomposition doctrinale de la puissance américaine qui avait justement pris les rênes du pouvoir quasi-absolu sur le monde après la dislocation du bloc soviétique. Le multilatéralisme qui a structuré les relations internationales durant près de trois décennies, a été remis en cause par la résurgence d'un souverainisme ayant pris notamment la forme d'une guerre commerciale. La méfiance envers l'ordre mondial d'hier, envers les alliances bâties sur l'idée de la démocratie et de l'économie de marché, s'est manifestement incarnée dans le programme politique de Donald Trump I – *America First 2016-2020* – puis dans celui de Donald Trump II – *Make America Great Again* depuis 2025, et ce jusqu'en 2028.

C'est bien parce que des pays ont affirmé leur ambition de contester la puissance américaine, à l'image de la Chine et de ses satellites, mais aussi d'occuper économiquement l'espace mondial, que la fermeture – au moins partielle – des frontières commerciales des Etats-Unis par le jeu des tarifs douaniers s'est enclenchée, une manière d'enrayer un déclin économique et commercial pourtant repérable depuis une vingtaine d'années, à en juger par la diminution de leur part dans le PIB mondial et dans le commerce mondial. Par effet de cascade, l'Union européenne est elle-même prise dans cette spirale d'affaiblissement de sa puissance. Ses différends commerciaux avec les Etats-Unis et avec la Chine attestent que l'économie mondiale est devenue un espace de rivalités plurielles. Depuis le premier mandat de Donald Trump, on a assisté à une sorte d'arsenalisation du commerce international qui conduit à une reconfiguration des alliances entre les nations, et dans laquelle le secteur agricole a été englouti. C'est pourquoi il est suggéré de se pencher à la fois sur l'échec de la mondialisation – le cas de l'agriculture constituant de ce point de vue un cas d'école – et sur les déterminants et la signification du retour du protectionnisme.

Pour mieux introduire encore le propos, il est nécessaire d'indiquer que l'état présent des relations internationales, tout du moins sous l'angle agricole, suggère de se lancer dans une entreprise – assurément de longue haleine – visant à se défaire de l'état d'esprit qui régnait il y a une trentaine d'années et qui était centré sur la conviction qu'une personne rationnelle ne pouvait mettre en doute l'efficacité et les vertus du libre-échange. Cette conviction était assortie d'un rejet franc et massif de toute critique destinée à justifier la nécessité d'une politique peu ou prou protectionniste, au motif que cette légitimité relèverait autant de l'ignorance des réalités économiques que d'un égoïsme national préjudiciable au bien-être des populations du monde.

Un bilan de la
mondialisation
doit être effectué

►► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

LOGIQUE DE LA MONDIALISATION

Pour s'imprégner des arguments en faveur d'un commerce le plus ouvert possible, il est au préalable recommandé de se connecter au site de l'OMC, afin d'y trouver les éléments explicatifs que cette institution avance pour justifier l'ouverture commerciale. Selon l'OMC, les pays peuvent tirer profit de la participation à l'échange international à la condition de faire un usage optimal de leurs ressources ou de leurs productions. Par usage optimal, il faut entendre une combinaison de facteurs pouvant élever la productivité par unité produite. Le commerce entre les nations sera d'autant plus facilité et bénéfique que les entraves tarifaires seront progressivement démantelées. Quant aux obstacles non tarifaires, ils ont à être transformés en tarifs douaniers, afin d'être eux-mêmes révisés à la baisse.

Dès lors qu'un pays détient un avantage comparatif dans la production d'un bien, il se spécialise et exporte, et importe l'autre bien pour lequel il ne dispose pas ou plus d'un avantage comparatif. Sur le marché mondial, la concurrence est appréhendée comme une incitation à innover afin de préserver son avantage comparatif. Et l'OMC d'ajouter que la tentation de se protéger des importations qui constituent un risque concurrentiel, n'est finalement appliquée qu'en raison des bénéfices politiques de court terme que les gouvernements peuvent en retirer. Que ce soit pour des motifs économiques, commerciaux, environnementaux, ou pour protéger les consommateurs, le protectionnisme est perçu comme un frein à l'efficacité des appareils productifs, à l'innovation et à la satisfaction des consommateurs.

Brièvement résumée, la position exprimée par l'OMC au sujet de l'ouverture commerciale est conforme à la théorie dominante du commerce international qui s'est imposée dans les esprits depuis que David Ricardo (1772-1823) a énoncé en 1817 son célèbre théorème des avantages comparatifs. Ce dernier a apporté toutefois un complément intéressant qui entre en résonance avec l'ambition qui était affichée dans les années 1980-1990. A propos des vertus du commerce extérieur – sur le principe duquel repose un point fondamental, *celui du gain réciproque perçu par un pays dans l'acte d'échanger avec une autre nation* – Ricardo indiquait que, réunies par les liens réciproques du commerce, les nations forment alors une société universelle².

L'intérêt de ce rapide détour par la littérature institutionnelle (OMC) et théorique (Ricardo), réside dans la possibilité qu'il y a de superposer ces messages à ceux avancés au tout début de la mondialisation. Celle-ci devait constituer le vecteur d'une société mondiale (mondialité), fondée sur la démocratie et l'économie de marché, et dont le principe fondamental résidait dans l'idée de supranationalité. Il faut entendre par là l'instauration d'une économie mondiale réduisant l'Etat-nation à ses seules composantes régaliennes, au profit d'un processus de segmentation des processus de production, ou de chaînes de valeurs, dépassant les frontières, donc les contraintes spatiales par le biais des réseaux informatiques³. L'ouverture des frontières avait à être parachevée pour installer les nations sur une trajectoire de bien-être universel, d'enrichissement et de pacification par le jeu de l'échange commercial.

Ne pas naturaliser,
le commerce
international

²C'est dans les *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, publié en 1817, que l'on trouve cette perspective de société universelle tracée par l'auteur. Voir la traduction française de 1992, éditions Garnier-Flammarion. Dans ses éléments d'information sur la légitimité de l'ouverture commerciale, l'OMC souligne que la théorie de l'avantage comparatif est sans doute la plus brillante de la science économique.

³D'où l'importance, maintes fois soulignée, de la flexibilité, de la mobilité, des technologies de l'information et de la communication, et des changements dans l'organisation du travail, aboutissant à cette perspective de société post-industrielle, dont l'un des principes fondamentaux devait être l'interopérabilité. L'entreprise devenait globale mais fonctionnait selon un réseau, expliquant l'importance décisive des technologies de l'information et de la communication. Lire notamment Armand Mattelart (1996), *La mondialisation de la communication*, Presses universitaires de France, coll. « Que Sais-Je ? ».

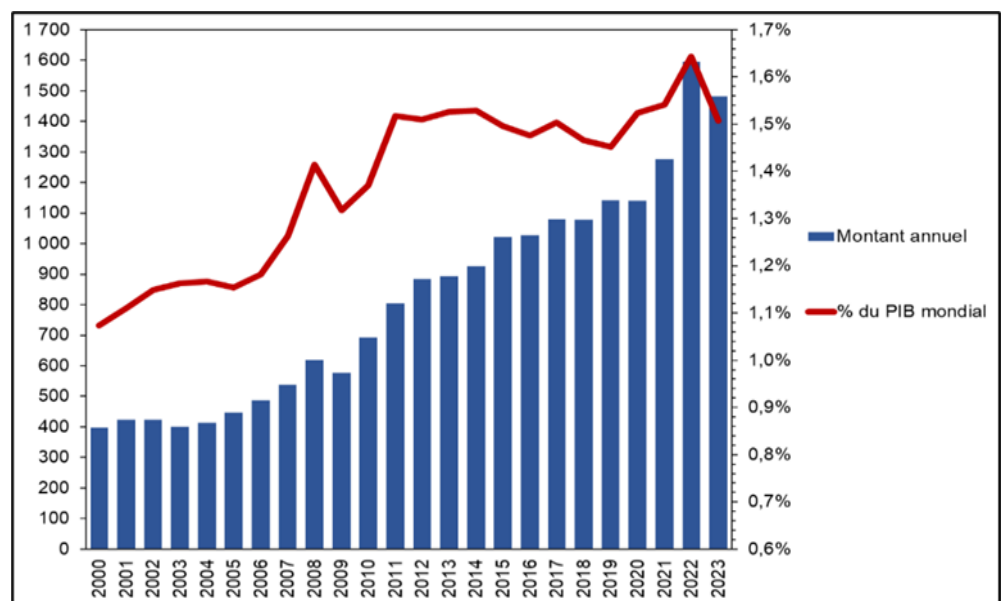
► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

Les Accords de Marrakech de 1994 et la formation de l'OMC quelques mois plus tard ont pu symboliser un temps ce projet, au sein duquel l'agriculture a été impliquée, rompant avec le régime d'exception qui fut le sien durant la période 1947-1986, en raison de la nécessité de garantir les productions agricoles et les approvisionnements alimentaires des populations. Le régime d'exception qui fut accordé à ce secteur, au motif que les politiques agricoles, bien qu'elles soient à l'origine de distorsions de concurrence, avaient pour rôle de garantir la sécurité des approvisionnements alimentaires des populations, a été remis en question à partir de 1986. On retrouvera sur le site de l'OMC cette dérogation aux principes généraux du libre-échange, tels qu'ils se sont appliqués aux produits manufacturés mais non aux productions alimentaires, en particulier les restrictions aux importations (la « préférence communautaire » pour l'UE), ou les soutiens aux agriculteurs (« prix d'intervention » dans le cadre de la PAC).

En raison des différences de climat, de dotations en ressources, ou d'écarts démographiques, un degré élevé d'interdépendance entre les nations, fondé sur la spécialisation de chacun d'entre eux, s'est installé. Les avantages de la mondialisation devaient alors largement dépasser ceux de l'autosuffisance. Une logique qui a conduit à reléguer au second plan toute idée de souveraineté, alimentaire en particulier, et à retirer à l'autosuffisance, voire, plus largement, à l'indépendance, toute légitimité. Les producteurs comme les consommateurs devaient intégrer l'orbe de la mondialisation, perçue et justifiée comme le mode d'organisation de l'économie le plus performant. Dans le domaine de l'agriculture, deux éléments ont pu être mis en valeur par les plus ardents partisans de la mondialisation. Le premier réside dans le fait que la mondialisation a favorisé la croissance des flux commerciaux de produits agricoles depuis le début des années 2000 (graphique 1). Le second a trait à la réduction de la malnutrition dans le monde, favorisée par une plus large circulation des produits agricoles à l'échelle mondiale. Le nombre de personnes sous-alimentées est en effet passé de 789 millions en 2005 à 552 en 2014 selon les données de la FAO⁴.

Le commerce mondial de produits agricoles et alimentaires progresse en valeur

Graphique 1 : le commerce mondial (hors intra-UE) de produits agricoles et agroalimentaires en valeur (milliards d'euros courants) et en % du PIB mondial



Sources : BACI et FMI

⁴Voir en particulier FAO (2025), *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, FAO, Rome.

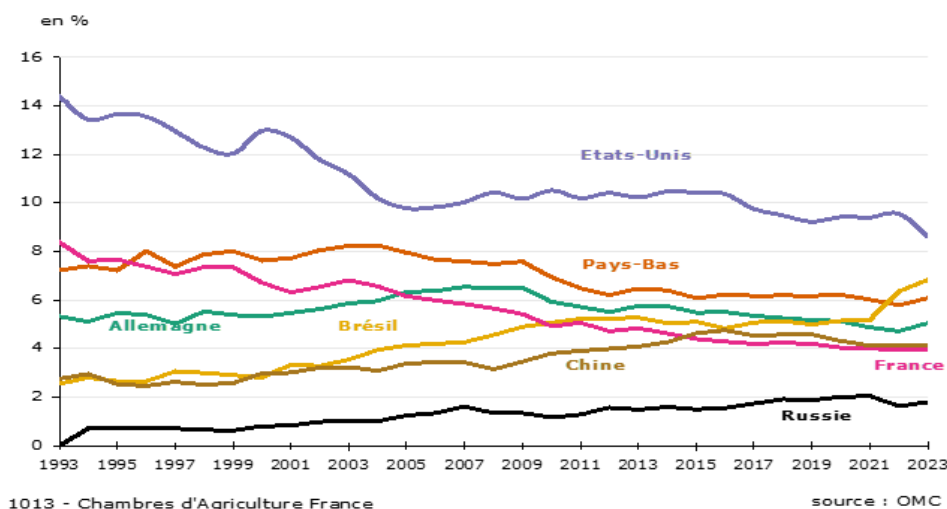
► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

L'UNION EUROPÉENNE RESTE LEADER, LA FRANCE RÉGRESSE

Dans cette dynamique mondiale des échanges commerciaux, l'UE a sans doute trouvé une opportunité pour se hisser au premier rang dans la hiérarchie des exportateurs mondiaux, supplantant au passage les Etats-Unis à partir de 2010 (tableau 1). Sur ce tableau, on remarquera aussi que la mondialisation des échanges de produits agricoles et alimentaires a favorisé l'émergence de nouvelles puissances agricoles, à l'image du Brésil, désormais troisième exportateur mondial, et qui fait quasiment jeu égal avec les Etats-Unis⁵. En un quart de siècle, la part de marché du Brésil a doublé, tandis que celle des Etats-Unis a diminué, passant de près de 18% en 2000 à moins de 11% en 2023. Dans ce panorama, la position de la France s'est effritée. Sa part dans les exportations mondiales de produits agricoles est en effet passée de 8 à 4% entre 1993 et 2023, la faisant rétrograder du rang de second exportateur mondial au sixième rang (graphique 2).

Graphique 2

Part de chaque pays exportateur de produits agricoles dans les exportations mondiales



L'érosion persistante de la compétitivité de l'agriculture française

Cette évolution a ouvert des réflexions portant à la fois sur les causes de ce déclin et sur les conditions d'une restauration de la compétitivité de l'agriculture française, avec, en toile de fond et à partir de 2020, un questionnement autour de la souveraineté alimentaire. C'est assurément l'une des origines de la demande de protection exprimée par les agriculteurs lors des récentes crises. L'observation de l'évolution des performances commerciales de l'agriculture française montre que c'est bien par la mondialisation que la perte de parts de marché s'opère. Le point d'aboutissement de ce processus se situe dans l'affaiblissement de l'excédent historique de la balance commerciale agroalimentaire qui, en 2025, pourrait se transformer en un déficit inédit depuis 1978. Sur un cumul annuel novembre 2024-novembre 2025, le solde excédentaire a diminué de 91%, passant de plus de 3 milliards d'€ à seulement 466 millions d'€. La dégradation du solde commercial sur l'UE se confirme. Sur la même période, le déficit atteint - 3,3 milliards d'€, tandis que l'excédent sur les pays tiers, bien qu'en baisse de 51%, atteint +3,7 milliards d'€ (source : Agreste).

⁵Pour davantage de détails sur le commerce mondial de produits agricoles et alimentaires, consulter Vincent Chatellier et Thierry Pouch (2026), « La place de l'Union européenne dans le commerce mondial de produits agricoles et alimentaires », 5 *Revue de l'OFCE*, numéro 192-1, p. 2-40.

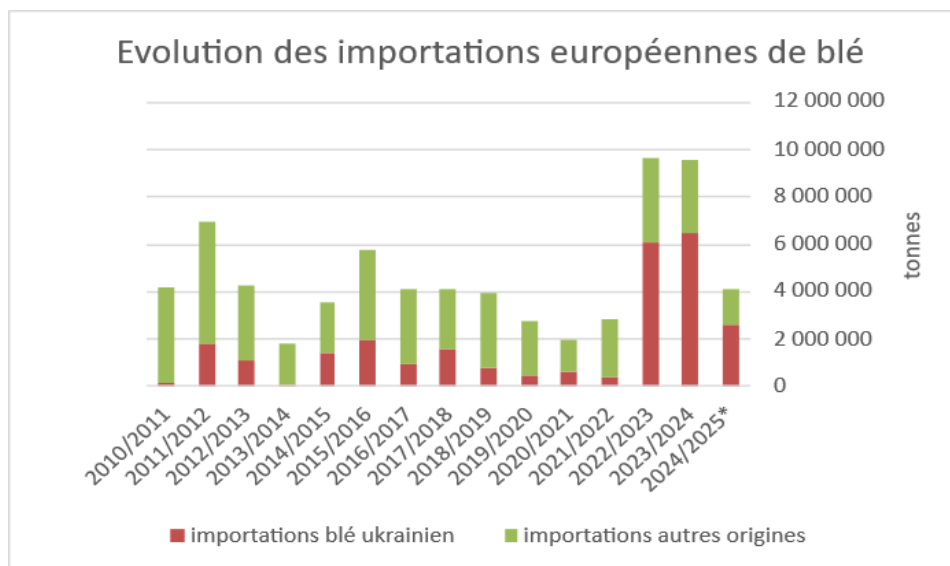
► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

Tensions au sein de l'UE sur la question de l'Ukraine

Le choc que représente ce dévissage des échanges commerciaux de produits agricoles et alimentaires alimente la demande de protection, de contrôles aux frontières, et, *in fine*, une suspension des traités commerciaux avec des pays tiers, comme on a pu le mesurer avec celui signé avec le Mercosur, un traité commercial qui a cristallisé les débats depuis que la Commission en a signé les termes en décembre 2024, après un quart de siècle de négociations. Dans ce dossier, il est intéressant de rappeler que le Mercosur est déjà le premier fournisseur de viande bovine de l'UE (58% des importations européennes proviennent de cette zone), et que ses membres dégagent structurellement des excédents commerciaux agroalimentaires élevés. Le Brésil a lui seul, enregistre un excédent en moyenne de +120 milliards de dollars. Un excédent confortable qui pourrait ne pas justifier de signer un accord avec l'UE, si ce n'est l'économie financière qu'il va réaliser avec le démantèlement partiel ou total des droits de douane.

Cette demande de protection a été par ailleurs consécutive du démantèlement des droits de douane appliqués sur les exportations de l'Ukraine, dès le déclenchement de la guerre avec la Russie. Afin d'apporter une aide économique à Kiev, l'UE a abaissé ses droits de douane sur les principaux produits importés par les 27, à commencer par les céréales (blé tendre et maïs), les oléagineux (tournesol et huile de tournesol), volaille, sucre (graphique 4). Un commerce qui devait de surcroît être facilité par des modalités de sécurisation des voies terrestres et fluviales. Durant deux ans, les importations de blé tendre par l'UE ont connu un réel accroissement, lequel a suscité bien des agitations, en particulier dans les Etats membres géographiquement proches de l'Ukraine, comme la Pologne. En a découlé une pression à la baisse sur les prix dont les producteurs polonais, hongrois, roumains furent les victimes, aboutissant à exiger de l'UE qu'elle instaure des freins à l'importation⁶.

Graphique 3



Source : Commission européenne

⁶Sur les impacts agricoles de la guerre en Ukraine lire Sébastien Abis, Arthur Portier et Thierry Pouch (2026), *Russie-Ukraine : la guerre hybride. Aux racines agricoles d'un bouleversement mondial*, éditions Armand Colin.

► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

Tableau 1 : le poids des 15 principaux pays exportateurs et importateurs mondiaux de produits agricoles et alimentaires

	% du total mondial des exportations			% du total mondial des importations			Solde commercial (Milliards d'euros)		
	2000	2010	2023	2000	2010	2023	2000	2010	2023
Brésil	4,0%	7,2%	9,3%	1,1%	1,0%	0,9%	11,6	43,0	125,8
UE-27	18,2%	16,6%	15,7%	17,3%	14,8%	12,3%	3,3	12,5	50,5
Australie	4,0%	3,0%	3,1%	1,0%	1,2%	1,1%	11,9	12,4	29,0
Argentine	3,5%	4,0%	2,5%	0,4%	0,2%	0,5%	12,2	26,5	28,8
Thaïlande	3,1%	3,1%	3,0%	0,8%	1,0%	1,3%	9,2	14,8	26,0
Canada	5,5%	4,4%	4,8%	3,4%	3,1%	3,1%	8,4	9,1	25,4
Indonésie	2,0%	3,0%	3,3%	1,0%	1,4%	1,6%	4,0	11,2	24,0
Nouvelle-Zélande	2,1%	2,0%	1,9%	0,3%	0,4%	0,4%	7,1	11,4	23,1
Inde	2,0%	2,3%	3,2%	0,8%	1,5%	1,9%	4,8	5,2	18,9
Mexique	2,3%	2,2%	3,4%	2,4%	2,3%	2,2%	-0,6	-0,4	18,5
Etats-Unis	17,2%	13,2%	10,9%	14,1%	11,2%	13,7%	12,5	14,0	-41,7
Japon	0,8%	0,6%	0,6%	13,5%	6,9%	4,6%	-50,8	-43,9	-60,2
Chine	4,5%	4,9%	4,5%	4,4%	8,1%	14,2%	0,4	-22,5	142,7

(*) Commerce mondial, hors échanges intra-UE

Source : BACI

Dès l'ouverture du Cycle d'Uruguay, l'agriculture tombe dans le régime commun. On sait ce qu'il en advint. Les Accords de Marrakech contiennent cette obligation de réduire les soutiens internes et externes alloués aux agriculteurs, et d'ouvrir le marché intérieur aux importations. Dès lors, les agricultures ont été absorbées par la mondialisation, et devaient se ranger au principe de la spécialisation pour préserver leur compétitivité. Quant aux économies en développement, elles ne pouvaient que bénéficier de l'ouverture au commerce, et exporter leurs productions minières ou agricoles et en retirer des ressources financières pour enclencher un processus de réduction de la pauvreté. La déformation de la hiérarchie des nations exportatrices et importatrices, décrite plus haut, a bien été le résultat direct de la mondialisation des économies. C'est pourquoi il est désormais admis de parler des perdants et des gagnants de la mondialisation. Sur le plan agricole, la France figure assurément au rang des perdants, mais elle n'est pas un cas isolé, à en juger par la situation des Etats-Unis.

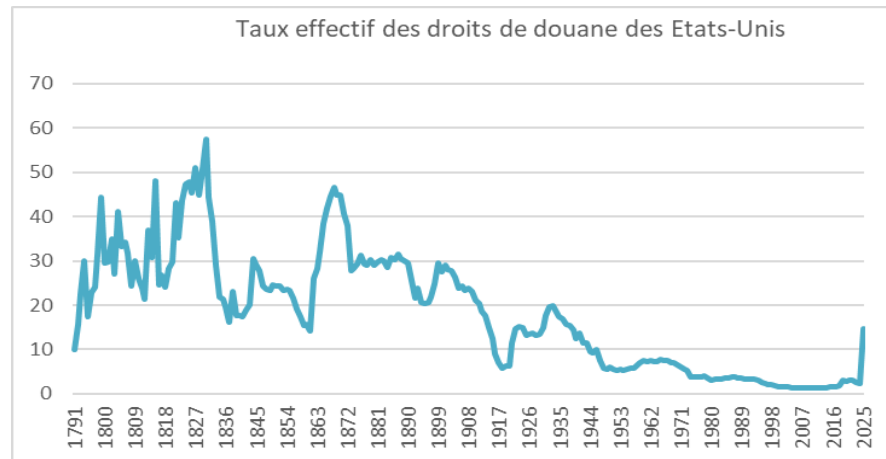
C'est ce qu'il convient de retenir. Loin d'harmoniser les relations commerciales et de susciter l'accumulation de richesses et le développement, la mondialisation a occasionné des dynamiques de rattrapage, de remises en cause des positions antérieures, à l'origine desquelles on peut aujourd'hui discerner les critiques adressées à son encontre par des nations comme la Chine, le Brésil, la Russie, ou encore l'Inde. Plus globalement ensuite, c'est l'idée même du libre-échange qui concentre sur elle l'acrimonie des agriculteurs, dans l'UE comme aux Etats-Unis, où, là aussi, le déclin de la compétitivité de l'agriculture est palpable, et annonciateur du durcissement de la politique commerciale de Washington depuis l'accession au pouvoir de Donald Trump en 2016 puis en 2024.

Le réveil des nationalismes économiques

► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

La dégradation régulière de la balance commerciale agroalimentaire des Etats-Unis est inédite depuis la fin des années 1950 (tableau 2). Le locataire de la Maison Blanche, considérant que l'économie américaine est victime de la mondialisation, comme le montre l'exemple de l'agriculture, est ainsi parvenu à restaurer des droits de douane aux niveaux de ceux de la fin des années 1930 (graphique 4). La résurgence de pressions protectionnistes en était à son début.

Graphique 4



Source : Budget Lab Yale Institute

Tableau 2 : commerce extérieur agroalimentaire des Etats-Unis (en milliards de dollars et années civiles)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Exportations	139.7	171.8	196.0	178.0	174.1	175.6
Importations	143.4	163.3	194.1	195.3	206.1	219.4
Solde commercial	-3.7	8.5	1.9	-17.3	-31.9	-43.7

Source : ESR – USDA

LE PROTECTIONNISME : UNE FORCE DE RAPPEL INÉVITABLE

C'est ce schéma vertueux de la mondialisation, annonciateur d'une *société universelle* délivrée des obstacles économiques et commerciaux incarnés dans des frontières spatiales, dans la souveraineté et l'Etat-nation, qui devait se matérialiser et se répandre à partir des années 1980-1990. Un monde de non-lieux – même si les Etats-Unis avaient œuvré pour configurer le monde autour de leur puissance et de leurs intérêts – dans lequel les centres de décision et de production étaient éparpillés sur l'ensemble de la planète et devaient former des réseaux.

La multitude de délocalisations des unités de production, en particulier en Chine, a eu pour première conséquence d'élever le degré d'interdépendance des pays. En accueillant les capitaux étrangers sur son territoire, la Chine a ainsi rejoint le marché mondial, processus dont le point culminant fut atteint avec l'adhésion de Pékin à l'OMC en 2001. La Chine s'est ainsi placée sur une trajectoire de modernisation économique, attestant d'une grande bifurcation du fonctionnement et des structures sociales de ce pays, qui s'est incarnée dans la stratégie définie par les pouvoirs chinois successifs au détour des années 1980 (assouplissement de la planification, ouverture au monde et à ses normes, privatisations...). L'Occident s'est retrouvé de plus en plus dépendant de la Chine pour ses approvisionnements en biens manufacturés, puis en produits de l'électronique, et, aujourd'hui en métaux rares indispensables aux transitions écologiques.

Donald Trump a rétabli les droits de douanes à un niveau d'avant seconde guerre mondiale

► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

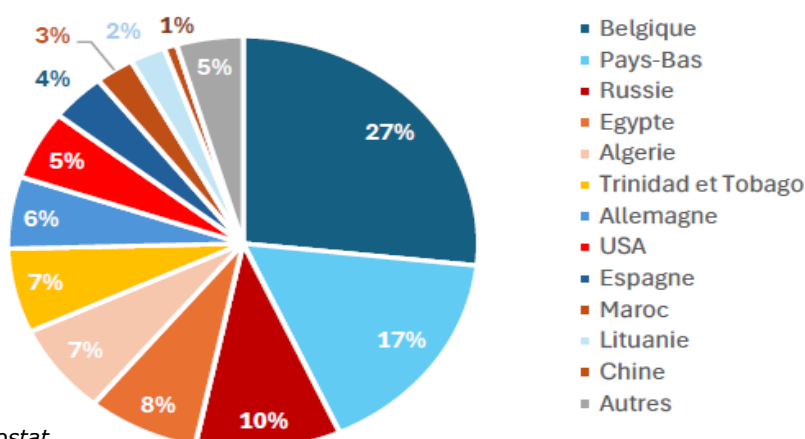
Montée des dépendances et espoir de relocalisation de la production

En matière énergétique, les relations étroites établies entre l'UE avec la Russie, grande puissance productrice et exportatrice de pétrole et de gaz, ont élevé le degré de dépendance des 27, et singulièrement de l'Allemagne, le coût d'approvisionnement et les quantités étant perçues comme attractifs pour l'industrie allemande. L'agriculture présente un profil un peu plus contrasté, dans la mesure où la problématique de la dépendance de l'UE à la protéine végétale est ancienne, puisqu'elle remonte au début des années 1960 avec l'approvisionnement en soja en provenance des Etats-Unis, bien qu'elle se soit renforcée avec l'insertion du Brésil sur le marché mondial du soja⁷. Des dépendances qui étaient jusqu'à présent gérables, dans la mesure où les approvisionnements en produits énergétiques et autres produits intermédiaires, pouvaient être compensés par des exportations de biens manufacturés ou alimentaires, rendant ainsi supportable, voire souhaitable, la mondialisation.

Avec la pandémie et surtout depuis la guerre, c'est à une réorganisation des chaînes d'approvisionnements que l'on assiste. De sanctions en contre-sanctions, l'accès aux marchés a été rendu plus complexe, conditionné le plus souvent par des proximités politiques et des formes de chantages plus ou moins avouées. Les pays échangent désormais entre amis. C'est pourquoi l'UE a dû recomposer quasiment dans l'urgence ses approvisionnements, en se démarquant fortement de la Russie, pour se rapprocher de la Norvège, des Etats-Unis, ou de l'Algérie. S'est dessiné un marché des produits énergétiques scindé en une partie russe et une autre « non-russe ». L'estimation qui a été effectuée au sujet des importations d'énergies de l'UE et du Royaume-Uni montre que le surcoût occasionné par la réduction des approvisionnements russes, s'élève à 650 milliards de dollars sur la période 2021-2024⁸.

Il en a été de même pour les engrais, un produit intermédiaire entrant à hauteur de 15% en moyenne dans les charges des exploitants agricoles français, et qui font l'objet d'importations conséquentes (graphique 5). Mais même en réalisant des flux commerciaux entre pays un temps « amis », il n'est pas certain que cette amitié soit durable, comme en témoignent les tensions entre l'UE et les Etats-Unis, l'Algérie ou avec la Chine. Entre les restrictions volontaires aux exportations, les décisions d'alourdir les droits de douane, les effets en cascade d'une décision prise dans un tout autre secteur, ou encore les retombées probables du *Mécanisme d'ajustement carbone à la frontière* (MACF) sur les agriculteurs, les coûts d'approvisionnements augmentent et les conditions d'accès aux matières premières se durcissent. Ce qui s'impose, du moins à court terme, c'est une stratégie – apparaissant comme nécessairement provisoire – de sécurisation et de diversification des fournisseurs. Ce qui s'impose depuis la guerre en Ukraine, c'est cette certitude que les chaînes d'approvisionnement ne sont pas apolitiques.

Graphique 5 : origines des importations d'engrais par la France en 2024
2,8 millions de tonnes



Source : Eurostat

⁷Sur l'enjeu de la protéine végétale, notamment celle issue de la culture du soja, voir Olivier Antoine (2025), *Géopolitique du soja*, éditions Armand Colin.

⁸Voir notamment Thomas Gomart (dir.) (2025), « Europe-Russie. Evaluation des rapports de force », *Etudes de l'IFRI*, 9 IFRI, novembre.

► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

Ce sont assurément ces dépendances qui ont redoré le blason d'une souveraineté économique – alimentaire en particulier – qui avait été reléguée au second plan à la faveur de la mondialisation⁹. Une souveraineté économique traduisant une volonté d'anticiper l'approvisionnement en matières premières indispensables à toutes les transitions énergétiques et écologiques en cours, formant ainsi le soubassement d'une stratégie de sécurisation des accès aux ressources, lequel induit des convoitises dont le but ultime est d'exercer en quelque sorte un droit d'accès à ces ressources. L'inconvénient de la souveraineté est qu'elle est porteuse de rivalités entre les nations pour accaparer à son profit de telles ressources. L'agriculture est en cela directement exposée à ce jeu de rivalités.

C'est parce que la mondialisation n'a pas atteint les objectifs qui lui avaient été assignés, que des blocs de pays et des secteurs spécifiques de l'économie – l'agriculture en tout premier lieu – ont exprimé une demande de protection. L'instauration de politiques commerciales défensives, transitant par l'application d'un instrument qui semblait appartenir au passé, les droits de douane, politiques pouvant susciter une réaction réciproque, comme on le voit avec la Chine vis-à-vis des Etats-Unis ou de l'UE, ou bien une absence de contre-mesures, ainsi que le montre l'UE envers Washington, mais moins envers la Chine ou la Russie¹⁰.

UNE INVERSION DES LOGIQUES ANTÉRIEURES

C'est dans cette perspective de conquête que se placent désormais les Etats-Unis, en tous les cas avec la Présidence de Donald Trump. Il s'agit pour Washington de préserver voire d'élargir son influence dans le monde, tout en cherchant explicitement à contenir les ambitions de la Chine. Le durcissement de la politique tarifaire, l'intervention au Venezuela pour capturer les réserves pétrolières, l'ambition de s'emparer du Groënland et donc de ses gisements de terres rares (graphite, lithium, cuivre...), en constituent les aspects les plus flagrants. Le monde est entré dans une ère de prédatations, ère qui s'accompagne d'une multiplication de guerres commerciales. Chaque nation entend persévérer dans son être, rester dans le jeu international. Cette nouvelle ère est dangereuse dans la mesure où les stratégies d'accaparement, de contrôle des ressources, sont destinées à en priver les rivaux, comme on peut le constater au sujet des Etats-Unis face à la Chine, et donc de repousser le spectre d'une probable accession au rang de puissance hégémonique, en lieu et place des Etats-Unis. Dans cette dynamique de conflictualité, l'UE n'est bien entendu pas épargnée. C'est pourquoi il est légitime de s'interroger sur la fuite en avant des Etats-Unis. S'agit-il de conserver la puissance, ou, le déclin étant engagé, de le ralentir coûte que coûte, de gagner en quelque sorte du temps ?

Le monde en
état de
chamboulement
accéléré

En réalité, le changement d'époque en cours va au-delà du seul protectionnisme. Depuis son premier mandat, Donald Trump a engagé une rupture dans la trajectoire empruntée depuis le début de la mondialisation par les Etats-Unis. En réalité, cette rupture a été amorcée par Barack Obama. Elle consiste à réduire les engagements des Etats-Unis dans le multilatéralisme, au profit de priorités nationales. A la différence d'Obama, Trump, et c'est une posture qui s'est accentuée depuis le début de son second mandat, a ajouté un propos idéologique très hostile à la mondialisation, auquel s'est ajouté une rhétorique de rivalité et de confrontation, enrobée d'une politique commerciale coercitive. Infliger des droits de douane à bon nombre de partenaires, hier alliés sur le plan diplomatique et militaire, constitue l'une des dimensions de cette politique coercitive.

La liste des nations exposées à cette stratégie coercitive est longue : partenaires d'hier dans le cadre de l'ACEUM (Accord Canada, Etats-Unis, Mexique, nouveau nom de l'Accord Alena signé en 1994) ; Union européenne, qui ne sait manifestement pas comment adopter une réponse adaptée à l'agressivité douanière des Etats-Unis ; Chine, dont l'ambition d'accéder au rang de puissance hégémonique inquiète Washington depuis plusieurs années.

⁹Sur la résurgence de la souveraineté alimentaire, lire Thierry Pouch et Marine Raffray (2023), « Eclipse puis résurgence de la souveraineté alimentaire. Une approche en termes d'économie politique », *Revue de l'OFCE*, numéro 183, p. 1-46.

¹⁰La négociation entre Donald Trump et Ursula Van der Leyen à ce sujet, en juillet 2025, est désormais inscrite dans l'histoire des relations commerciales bilatérales.

► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

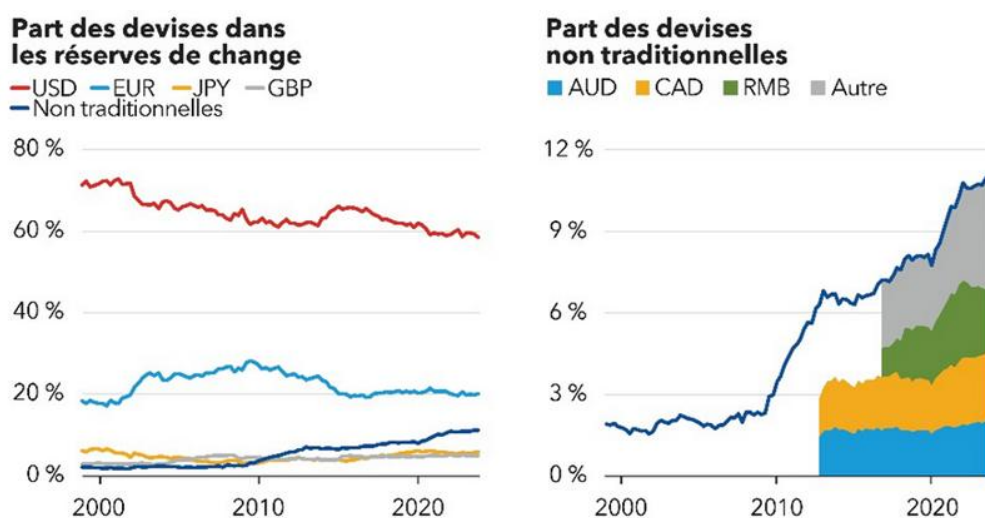
Même le dollar
apparaît de plus
en plus contesté

Car il est avéré que, depuis la crise économique et financière de 2007-2012, depuis la pandémie de Covid-19, la Chine a réuni autour d'elle un nombre croissant de nations, afin de contrebalancer l'ordre mondial vieillissant dominé par les Etats-Unis. Ce qui est manifestement en jeu aujourd'hui, c'est la perspective de voir s'instaurer un nouvel ordre mondial centré sur la Chine.

Preuve en est le processus de dé-dollarisation qui s'est amorcé depuis le début des années 2000, à en juger par la multiplication des systèmes de paiement indépendants du dollar, tant dans la facturation des transactions commerciales que dans celles relatives à la finance, ou encore dans la détention de réserves de change par les Banques Centrales (graphique 6)¹¹. Pour les acteurs financiers, les monnaies de réserves non traditionnelles constituent une opportunité pour diversifier leurs portefeuilles d'actifs monétaires, et une source de rendements élevés. En 2000, 70% des réserves de change étaient en dollars, 62% en 2009 et 56% en 2025.

La Chine entend augmenter la part du Yuan dans les transactions commerciales sur le pétrole et le gaz, et jouer de son influence pour modifier les modalités de la facturation des échanges de terres rares. On imagine aisément une Russie, premier exportateur mondial de blé tendre, s'entendre avec Pékin pour trouver une alternative au dollar pour la fixation du prix du blé et pour libeller autrement les transactions commerciales sur cette denrée.

Graphique 6



USD : dollar, EUR : euro, JPY : Yen, GBP : livre sterling

UAD : dollar australien, CAD : dollar canadien, RMB : Renminbi (Yuan)

Source : FMI, enquête COFER

C'est pourquoi la politique étrangère des Etats-Unis se transforme radicalement depuis 2017. Elle se fonde sur un nationalisme économique exacerbé, assorti d'une remise en question des alliances antérieures se traduisant par l'instauration de rapports de force inédits. Il s'ensuit que les Etats-Unis sont en train de déstructurer l'ordre international d'hier, tant celui d'après-guerre que celui qui a, durant trente ans, reposé sur la mondialisation. L'ère des guerres commerciales peut alors être interprétée comme une volonté américaine de recomposer le monde selon un principe d'autorité.

¹¹A titre d'illustration, la part des réserves de change de la Banque Centrale du Brésil libellées en Yuan sont passées de 1,2 à 5 % entre 2019 et 2021. Voir sur ce thème, Tahir Abbas, Ghulam Kibria, Muhammad Arif et Wajid Ali (2025), « De-dollarization of the Global Economy : Implications for U.S Hegemony », *Atlantic, Journal of Social Sciences*, Vol. 6, Number 11, Winter, p. 32-40. Voir également Paola Subacchi (2023), « The Reality and Costs of Dollar-Dominance : Where Do Alternatives Lie ? », *The Journal of European Economic History*, 52(3), p. 43-58.

¹²Lire sur ce point Maud Quessard (2025), « La puissance sans principe. Géopolitique du trumpisme », *Institut de recherche stratégique de l'école militaire*, série études, numéro 126, septembre, Ministère des Armées.

► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

Economie rime avec autoritarisme

L'époque présente est celle du déclin du multilatéralisme, de la dés-universalisation des relations entre les nations et des principes qui en constituaient l'épine dorsale¹³. Les Etats-Unis n'entendent plus incarner la puissance dominante, et s'imposent de plus en plus comme un Etat autoritaire.

Un autoritarisme qui peut être toutefois contenu, voire contredit. En matière de droits de douane – lesquels d'ailleurs vont probablement s'alourdir de 10% pour six pays membres de l'UE, en lien avec la question du Groenland –, la décision de la Cour Suprême des Etats-Unis est attendue pour la fin du mois de janvier 2026. Le régime douanier infligé par Trump à un certain nombre de pays s'inscrit dans le cadre de l'*International Emergency Economic Power Act* (IEEPA), qui prévoit de répondre à toute menace économique inhabituelle provenant d'une relation avec l'extérieur en adoptant un état d'urgence nationale. Dans ce dossier, la Cour du district de Columbia et celle internationale du commerce, ont estimé que cet état d'urgence, sur lequel s'est appuyé Trump dès son retour à la Maison-Blanche (*Liberation Day*), était anticonstitutionnel.

Que dit la Constitution à ce sujet ? L'article 1, alinéa 7, de la Constitution des Etats-Unis stipule que toute loi destinée à lever un impôt – et un droit de douane est une taxe prélevée sur un produit expédié par un pays étranger – relève d'un vote de la Chambre des Représentants, éventuellement amendé par le Sénat. Or, le déficit commercial des Etats-Unis, qui a atteint en 2024 – 1 213 milliards de dollars, ne constitue pas une menace inhabituelle, d'autant plus que les services dégagent pour leur part un excédent structurel, ramenant le déficit global (opérations courantes) à – 950 milliards de dollars. En cas d'invalidation par la Cour Suprême, la politique commerciale de Trump serait stoppée, avec, à la clé, l'obligation de rembourser les recettes perçues depuis presque un an.

EN ATTENDANT LA SUITE...

Le retour du protectionnisme constitue une première rupture, celle de la remise en cause de l'ouverture généralisée au commerce des marchandises, ouverture instaurée et fortement encouragée au début des années 1990. Ce fut la mission de l'OMC que d'encadrer cette dynamique dans la continuité des accords antérieurs et par le truchement d'un multilatéralisme envers lequel les nations avaient pleine confiance, dans la mesure où le commerce incarnait un espoir de paix. Trente ans plus tard, le bilan qu'il est suggéré de dresser conduit à souligner que la mondialisation a fait émerger un nationalisme économique, portés par des Etats-Unis en perte de vitesse, obligeant ainsi les pays à réagir plus ou moins fortement.

Des ruptures qui se conjuguent avec des menaces pour l'UE

Une seconde rupture est à l'œuvre depuis que les Etats-Unis sont embarqués dans des tensions douanières dont l'origine se situe dans une vision du monde développée par Donald Trump. C'est le système des alliances historiques qui est en train d'être reconfiguré, sous l'impulsion des Etats-Unis. Ces derniers entendent rétablir leur puissance économique et leur suprématie à coups de sanctions douanières. Dernièrement, l'ambition de prendre le contrôle du Groenland a attisé les menaces de nouveaux droits de douane envers six Etats membres de l'UE, dont la France. Le secteur agricole, déjà touché par la première salve de tarifs douaniers rehaussés (viticulture, produits laitiers notamment), apparaît en première ligne avec bien d'autres domaines industriels. C'est pourquoi l'UE, prenant acte de cette rupture d'alliance, opère un changement dans ses principes diplomatiques, en établissant, sur le registre commercial, des partenariats avec des pays ou des groupes de pays qui sont eux-mêmes la cible des punitions douanières infligées par Trump : Inde, Mercosur, Australie....

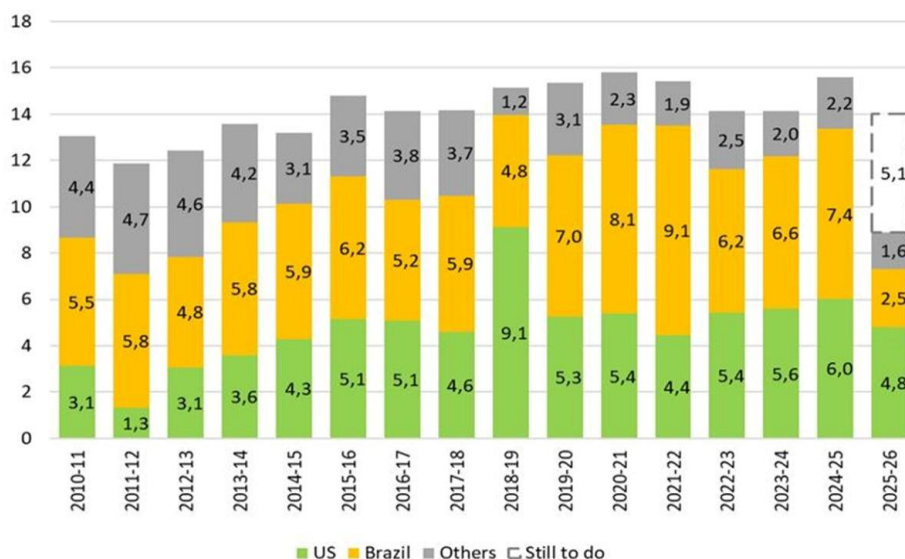
¹³Lire sur ce point Maud Quessard (2025), « La puissance sans principe. Géopolitique du trumpisme », *Institut de recherche stratégique de l'école militaire*, série études, numéro 126, septembre, Ministère des Armées.

►► LE RETOUR DU PROTECTIONNISME : SIGNIFICATION ET PERSPECTIVES ? (SUITE)

On peut mesurer la contradiction dans laquelle s'enferme l'UE sur ce point. Se rapprocher de ces zones pour compenser la rupture avec Washington, tout en affectant l'agriculture par la seule application des accords commerciaux signés avec elles. Dans un registre similaire, Bruxelles n'a d'autre choix que d'accélérer l'intégration de l'Ukraine dans l'UE, et à brève échéance, afin notamment de desserrer la contrainte en cours de formation d'approvisionnement en soja en provenance des Etats-Unis et d'utiliser un soja produit par un nouvel Etat membre (graphique 7).

Graphique 7

EU-27 soybean imports (mn t)



Source : Argus media

A moins que la Cour Suprême dans un premier temps n'invalide la politique commerciale établie par Trump, puis que les élections de mi-mandat (*Midterm*) soient remportées par les démocrates en novembre 2026 et contraignent le Président à réviser sa position, il convient pour l'UE et pour les agriculteurs et industriels de la transformation alimentaire français, de se préparer à encaisser des droits de douane pouvant aller, comme le menace Trump, jusqu'à 200%, en particulier dans le domaine des vins et du champagne.

Plus largement encore, l'agriculture doit désormais incorporer dans ces scénarios futurs, la donnée géopolitique, géostratégique, s'affranchir d'une certaine paresse ou naïveté stratégique, et ne pas en rester à des prises de décisions qui ne relèveraient que du strict cadre comptable. Comme l'a récemment indiqué ce fin connaisseur de l'Union européenne qu'est Luuk Van Middelaar, une page de l'histoire européenne se tourne, ouvrant sur une période troublée qui oblige à s'adapter de manière ingénieuse, sous peine de disparaître¹³. L'Europe reste de ce point de vue une vaste architecture encore en construction.

Pour l'UE, accueillir l'Ukraine serait un moyen de réduire sa dépendance en soja

¹³Luuk Van Middelaar (2026), « Assumer notre situation stratégique », *Marianne*, numéro 1505, 15-21 janvier.