



HAL
open science

Audition du 18 mars 2024 dans le cadre de la Commission d'enquête parlementaire visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France

Catherine Laroche-Dupraz

► To cite this version:

Catherine Laroche-Dupraz. Audition du 18 mars 2024 dans le cadre de la Commission d'enquête parlementaire visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France. 2024, 8 p. <hal-04511777>

HAL Id: hal-04511777

<https://hal.inrae.fr/hal-04511777v1>

Submitted on 19 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY 4.0 - Attribution - International License

**Commission d'enquête parlementaire visant à établir
les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France**

18 mars 2024, 18 :30 ; Assemblée Nationale

Intervention de Catherine Laroche Dupraz, Professeure
l'Institut Agro Rennes-Angers (Rennes)
UMR SMART INRAE-Institut Agro

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés,

Afin d'apporter des éléments d'éclairage à la question qui motive la Commission d'enquête parlementaire présente, mon propos s'organisera autour de trois points : une clarification sur ce qu'on entend par le concept de souveraineté alimentaire dans la littérature économique et politique, une présentation de quelques indicateurs qui mesurent la dépendance alimentaire européenne et française au commerce international, et enfin les implications de la définition d'une stratégie de souveraineté alimentaire nationale et européenne¹.

Le concept de souveraineté alimentaire

Dans les débats, le terme de *souveraineté alimentaire* est bien souvent employé pour parler d'*autonomie alimentaire* alors qu'il s'agit de notions très différentes. FranceAgriMer note dans son rapport (2023) que « *dans le contexte actuel de tensions, cette expression souveraineté alimentaire a été reprise, dans les discours (...) issus d'acteurs professionnels (...) économiques ou politiques éloignés de [la] tendance altermondialiste [originelle]* »².

En effet le concept de souveraineté alimentaire est né en 1996, en marge du sommet de l'alimentation, d'une opposition au processus de mondialisation, vécue par les mouvements agricoles altermondialistes menés par Via Campesina, comme une entrave au maintien de l'agriculture vivrière et paysanne dans les pays du Sud. Au gré des forums, il a évolué vers « *un droit des Etats, des populations, des communautés, à maintenir et développer leur propre capacité à produire leur alimentation, à définir leurs propres politiques alimentaire, agricole, territoriale, lesquelles doivent être écologiquement, socialement, économiquement et culturellement adaptées à chaque spécificité* »³.

La principale nouveauté du concept est d'affirmer la nécessité de subordonner les politiques agricoles et commerciales à la volonté des peuples en matière d'alimentation. Sa subtilité est d'associer la défense des producteurs agricoles à la défense des consommateurs ou des habitants des villes, agrégeant ainsi, dans le discours, des intérêts pourtant contradictoires du point de vue économique⁴. En revanche les politiques nécessaires pour y parvenir, restent à définir et dépendent des choix. En effet, un peuple souverain pourrait tout aussi bien viser l'indépendance alimentaire et limiter sa consommation à la seule capacité de production de son territoire, ou préférer spécialiser la production agricole de son territoire en produits pour lesquels il dispose d'avantages productifs pour les exporter, et financer ses importations alimentaires⁵.

¹ L'essentiel de cette intervention est repris d'une communication récente : Laroche Dupraz C., *Souveraineté alimentaire et sécurité alimentaire mondiale : Les conditions d'une cohérence de stratégies de souveraineté alimentaire à différentes échelles*, Colloque Souveraineté alimentaire, IEP Rennes, 19 octobre 2023 & 17èmes journées de recherches en sciences sociales, Saclay, 2023.

² FranceAgriMer, 2023, *Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan*, 154p.

³ Laroche Dupraz C., Postolle A., 2010, *La souveraineté alimentaire en Afrique est-elle compatible avec les négociations commerciales agricoles à l'OMC ? Politique africaine n°119*, pp.107-127.

⁴ Laroche et Postolle, 2010 (*op.cit.*)

⁵ Un exemple récent de politique nationale, issue d'une réflexion basée sur le concept de souveraineté alimentaire, est celui du Brésil au milieu des années 2000. En effet le gouvernement, dirigé à l'époque par le parti des travailleurs, et appuyé par un mouvement social pour la justice agraire, développe sa stratégie *Zéro faim* en associant l'allocation versée aux familles pauvres en contrepartie de la scolarisation des enfants (Bolsa Familia) et un programme national de soutien aux exploitations familiales adoptant des pratiques écologiques. Cette

Réfléchir en terme de souveraineté alimentaire revient à rechercher un consensus entre producteurs et consommateurs sur ce que l'on souhaite produire, consommer, importer et exporter, afin de définir une stratégie alimentaire, au lieu de la subir, et définir les politiques nécessaires à son déploiement^{6,7}.

On comprend donc qu'en l'absence de stratégie clairement définie, il n'existe pas d'indicateur de souveraineté alimentaire proprement dit. En revanche, les indicateurs de mesure du niveau de dépendance du secteur agroalimentaire au commerce international, sont utiles pour éclairer le choix d'une stratégie en la matière⁸.

Indicateurs de dépendance alimentaire en France et en Europe

En 2021, l'Union Européenne était, en valeur, le premier exportateur de produits agricoles et agro-alimentaires et le troisième importateur après la Chine et les Etats-Unis. Les produits agroalimentaires les plus exportés par l'UE sont les vins, alcools, les produits transformés notamment à base de céréales les produits laitiers, le sucre ; l'UE importe principalement des produits tropicaux et de contre-saison, des oléagineux et du soja. Sur les 20 dernières années, on n'observe pas de détérioration réelle de la balance commerciale agricole et alimentaire française : la France valorise très bien certains produits agricoles très demandés sur le marché international. Les chiffres indiquent en revanche une détérioration de cette balance commerciale française vis-à-vis de ses partenaires intra-communautaires.

Le rapport FranceAgriMer de 2023 objective la situation française en termes de dépendance alimentaire, en présentant l'évolution d'indicateurs pour trente produits sur dix ans. Le taux d'auto-provisionnement est atteint ou dépassé pour tous les produits, sauf les fruits et légumes, les oléagineux, certaines viandes ou la matière grasse laitière, mais il s'érode globalement depuis dix ans. En 2022, 64% des importations françaises viennent de l'UE et 56% des exportations françaises sont destinées au marché communautaire. En lien avec la spécialisation historique de l'appareil productif français dans le cadre du marché unique européen, cette situation ne compromet pas la sécurité des approvisionnements alimentaires de la France, sauf dans le cas des oléagineux, qui combinent à la fois une absence d'autosuffisance et une dépendance aux producteurs non européens. L'analyse globale masque une diversité de situations à l'échelle désagrégée, car les produits une fois transformés perdent en substituabilité. De plus les différentes dépendances ne sont pas équivalentes selon qu'elles sont perçues comme subies (importations de produits considérés comme concurrents de la production nationale, comme la viande) ou choisies (cas des produits tropicaux), ou selon que le groupe de produits concerné est plus ou moins nécessaire à la sécurité alimentaire (riz *versus* thé).

politique a donné des résultats positifs en termes de sécurité alimentaire, et est même montrée en exemple par le Programme alimentaire mondial. Cette stratégie a été toutefois été démantelée depuis 2016, lorsque les élections ont conduit à un gouvernement priorisant ouvertement le développement de l'agrobusiness exportateur. Cf. Pinton F., Sencébé Y., 2021, De la lutte contre la faim à la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil, Grandeurs et revers d'une politique nationale, Un monde sans faim Chapitre 7, Presses de Sciences Po.

⁶ Laroche Dupraz C., 2021, Souveraineté alimentaire : à boire et à manger, Sésame n°9, interview.

⁷ Dans cette ligne, afin d'éclairer le débat national sur la souveraineté alimentaire française, le rapport de FranceAgriMer (2023, *op. cit*) propose en introduction d'adopter la définition de la souveraineté alimentaire suivante : « la capacité d'autodétermination d'un Etat sur les systèmes alimentaires qui se déploient sur son territoire : capacité à définir les systèmes souhaitables (conditions de production, normes alimentaires, représentations partagées, règles de l'échange) et capacité à traduire ce souhaitable en réel ». Ainsi « Penser la souveraineté alimentaire, ce n'est pas nécessairement tendre à l'indépendance absolue mais s'assurer d'une maîtrise considérée comme suffisante des dépendances externes, jugées pertinentes, nécessaires ou indispensables ».

⁸ Mon propos concernera simultanément les enjeux français et européens, dans la mesure où le marché agricole et les politiques concernées par les questions de souveraineté alimentaire sont définies à l'échelle européenne et les questions qui s'y réfèrent se posent de façon assez similaires aux échelles française et européenne.

Le recours au commerce international permet donc d'abonder ou de compléter le marché national de produits recherchés par les consommateurs, souvent non adaptés aux conditions pédoclimatiques nationales (fruits tropicaux ou de contre-saison, riz, soja). En corollaire, la recherche d'une autosuffisance alimentaire française supposerait de s'affranchir des échanges commerciaux et donc d'aligner la consommation alimentaire nationale aux capacités de production du pays. L'acceptabilité des consommateurs et citoyens d'un tel choix n'est pas certaine : à ce jour le panier de consommation diffère grandement du potentiel de production, bien que l'agriculture française soit déjà très diversifiée. Enfin, une stratégie d'autosuffisance alimentaire serait contradictoire avec l'ambition de poursuivre le développement des exportations agroalimentaires en vue de maintenir une balance commerciale excédentaire dans ce secteur.

Il est nécessaire de compléter ce tableau par le constat que l'agriculture française et européenne est très dépendante des importations pour son approvisionnement en intrants⁹ : énergie (carburants), engrais et pesticides. 45% de l'azote, 46% du phosphore et 58% de la potasse consommés dans l'UE en fertilisants de synthèse sont importés essentiellement des pays tiers, dont la Russie et la Biélorussie^{10,11}. En particulier l'élevage français et européen est très dépendant d'importations en oléo-protéagineux utilisés pour l'alimentation animale. La France importe 57 % de ses besoins en tourteaux, et environ 50% de ses besoins en matières riches en protéines, avec un niveau de dépendance variable selon les filières et les systèmes d'exploitation¹². Au niveau européen, le taux de dépendance à l'importation du soja destiné à l'alimentation animale atteint 97%, les importations venant essentiellement du Brésil et de l'Argentine¹³.

Traduit non pas en valeur (euros) mais en contenu nutritionnel (calorie, protéines), le solde commercial de l'UE est négatif, c'est-à-dire que l'UE est importatrice nette de calories, et ce depuis plusieurs décennies^{14,15}. Autrement dit l'essentiel de production laitière, porcine ou avicole (dont une partie

⁹ Ce constat d'une grande dépendance aux importations du secteur agricole français n'est pas nouveau, il avait déjà été mis en évidence au début des années 1980 par l'INSEE qui avait calculé un solde propre au secteur agro-alimentaire, en mettant en relation les recettes d'exportation du secteur avec le coût des produits importés dont les intrants pour satisfaire la demande finale. Le constat était déjà que la France était exportatrice de produits agricoles au prix d'une forte dépendance aux facteurs de production (Azouvi A., 1982, Les soldes extérieurs de l'agroalimentaire, Economie et statistique n°144, pp. 49-63).

¹⁰ Les importations d'azote, ou de gaz nécessaire à sa production, proviennent majoritairement de Russie, d'Egypte et d'Algérie ; le phosphate est importé du Maroc et de la Russie et la potasse de Russie et de Biélorussie Cf. Loi A. et al., 2024, Research for AGRI Committee – The dependency of the EU's food system on inputs and their sources, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

¹¹ La crise de la Covid a également mis en évidence la dépendance à la main d'œuvre saisonnière, essentiellement étrangère, d'une partie de la production agricole française (cultures spécialisées de fruits et légumes, viticulture). Les données de la MSA font état d'un recrutement de 650 000 travailleurs saisonniers par an en France pour la production agricole, dont 25% viennent de l'étranger (essentiellement du Maroc et de la Tunisie). La dépendance aux importations d'engins matériels et composants électroniques nécessaires au secteur est également un sujet (Loi et al. 2024, *op.cit.*).

¹² Primas S., Gacquerre A., Montaugé F., 2022 (6 juillet), Rapport d'information n° 755 (2021-2022) fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur la souveraineté économique de la France.

¹³ Loi et al. 2024 (*op. cit*)

¹⁴ Poux X., Schiavo M., 2023 (9 sept), An agroecological challenge : challenges en findings of the Ten Years For Agroecology scenario, ASca-IDDRI, présentation de la Prospective TYFA à l'Institut Agro Rennes-Angers.

¹⁵ Cette dépendance européenne aux importations américaines de soja trouve son origine dans les accords commerciaux du Dillon Round (1962), lorsque la CEE négocie la libre entrée (sans droit de douane) des co-produits issus des filières maïs et soja des Etats Unis pour l'alimentation animale, en contrepartie de la protection des marchés européens du blé et des produits laitiers. Ces produits (corn gluten feed, tourteaux de soja) sont alors entrés sur le marché européen au prix du marché mondial, et se sont progressivement substitués aux céréales européennes qui ont progressivement perdu le marché européen de l'alimentation animale, accélérant la spécialisation des exploitations agricoles (la polyculture élevage laisse place à des exploitations spécialisées soit en grandes cultures, soit en élevage).

continue d'être destinée à l'exportation), repose sur des importations massives de soja américain. Or les surfaces agricoles française et européenne sont déjà très largement utilisées pour l'alimentation animale, aussi la relocalisation de la production de protéines destinées à l'alimentation animale pour combler les importations actuelles est illusoire, sauf à renoncer aux productions végétales destinées à l'alimentation humaine. Si l'objectif prioritaire était de réduire cette dépendance aux importations, le levier envisageable serait de réduire la production et donc la consommation de produits animaux en France.

Ces constats confirment que définir une stratégie de souveraineté alimentaire impose de réaliser des arbitrages entre intérêts contradictoires des producteurs, consommateurs et citoyens.

Les implications de la définition d'une stratégie de souveraineté alimentaire en France et en Europe

Etre souverain en matière agricole, revient à décider ce que l'on veut ou pas en termes d'usage du foncier et de systèmes agricole et alimentaire, puis de traduire cela *via* des politiques agricoles, alimentaires et commerciales, qui permettent de passer de la situation présente à la situation visée.

Or les systèmes agricoles et alimentaires actuels montrent des faiblesses qui menacent leur durabilité. D'un côté, on subit les conséquences négatives de l'agriculture et de l'élevage intensifs en intrants sur l'environnement, les ressources (en terre, eau et énergie) et la biodiversité, et la part importante des émissions nettes de gaz à effet de serre de l'agriculture, elle-même mal adaptée au changement climatique en cours. D'un autre côté, les attentes sociétales sont croissantes en terme de qualité des produits alimentaires et de leurs modes de production, ce qui génère des coûts et des contraintes pesantes pour les producteurs, tandis que les populations vulnérables peinent à accéder à une alimentation suffisante, saine, nutritive et de qualité.

Schématiquement, le débat politique sur ces questions s'organise autour de deux visions antagonistes.

L'une, impulsée par la présidente de la Commission européenne depuis 2019 avec le *Pacte Vert*, a cherché à orienter la transformation des systèmes agricoles, pour protéger l'environnement et limiter la pression sur les écosystèmes, les ressources et le changement climatique. Concrètement, il s'agit de réduire les usages d'engrais et de pesticides, quitte à éroder le niveau de production. Le corolaire de cette vision est une transition vers des régimes alimentaires plus sains et plus durables des consommateurs européens avertis, passant notamment par une réduction de la part carnée de l'alimentation, sauf à importer le déficit depuis l'étranger et donc exporter les pollutions.

L'autre vision s'exprime par la critique précisément de la stratégie du *Pacte Vert* par certains Etats membres et une partie du Parlement européen, qui priorisent le maintien du soutien à la production et l'exportation de biens agricoles, quitte à alléger les contraintes environnementales qui entraveraient cette dynamique. Le corolaire de cette vision est la contestation de toute remise en cause des systèmes alimentaires actuels, en ignorant ou en reportant à plus tard le traitement des menaces que ces systèmes font d'ores et déjà peser sur la santé des hommes et des écosystèmes. Cette vision s'est notamment traduite par plusieurs votes récents du Parlement européen, reculant sur les exigences écologiques imposées aux agriculteurs¹⁶.

Ces reculs témoignent de la difficulté d'assurer la cohérence et l'efficacité des différentes politiques engagées quand elles se heurtent à l'acceptabilité politique par les acteurs concernés. En particulier, les agriculteurs, soucieux de maintenir la compétitivité de leurs exploitations, demandent à être protégés de toute distorsions de concurrence. Au sein du marché unique européen, cela passe par l'harmonisation accrues des règles européennes, malgré la tentation de chaque Etat membre à

¹⁶ Vote en faveur de la remise en culture des Surfaces d'intérêt écologiques (jachères) ; prolongation de l'autorisation d'utiliser du glyphosate jusqu'en 2033, réduction de l'ambition environnementale de la loi sur la restauration de la nature et de la proposition de règlement sur l'utilisation durable des pesticides (SUR), rejet de cette dernière en novembre 2023 avant son retrait par la Commission en février 2024.

demander des dérogations ou à les contourner¹⁷. Vis-à-vis des pays tiers, cela suppose d'élaborer une protection aux frontières adaptée¹⁸, à l'image des réflexions actuelles sur l'élaboration de « clauses miroir »¹⁹. A l'autre bout de la chaîne, il faut comprendre que toute protection supplémentaire aux frontières jouerait à la hausse sur les prix alimentaires en Europe, au détriment des consommateurs. Une réorientation d'une partie du soutien au secteur agricole vers la demande permettrait sans doute de limiter ou compenser les pertes pour les consommateurs, mais ce n'est pas prévu par de la PAC actuelle dépourvue de volet alimentaire.

¹⁷ A titre d'exemple, la Commission européenne donne accès à l'ensemble des demandes de dérogations permettant aux Etats membres de mettre sur leur marché un produit pesticide normalement interdit sur le marché européen, dans le cadre spécifique des « autorisations d'urgence ». Depuis 2016, il y a eu 4 841 autorisations d'urgence accordées par l'UE. Sur ces 4 841 dérogations, 577 ont été accordées à la France. Les autres EM grands utilisateurs de ces dérogations sont l'Italie (570), l'Allemagne (465), l'Espagne (369), l'Autriche (388), la Grèce (329). Sur l'année 2023, il y a eu la délivrance de 501 dérogations, dont 77 pour la France, 65 pour l'Allemagne, 55 pour l'Autriche, 32 pour la Grèce, 29 pour l'Espagne.

¹⁸ comme par exemple de la nouvelle législation européenne interdisant l'importation de produits issus de la déforestation.

¹⁹ Les clauses miroir seraient des droits de douane imposés aux importations qui viendraient compenser les coûts supplémentaires supportés par les agriculteurs européens, soumis à des exigences écologiques plus élevées qu'ailleurs dans le monde.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés,

Afin d'apporter des éléments d'éclairage à la question qui motive la Commission d'enquête parlementaire présente, mon propos s'organisera autour de trois points : une clarification sur ce qu'on entend par le concept de souveraineté alimentaire dans la littérature économique et politique, une présentation de quelques indicateurs qui mesurent la dépendance alimentaire européenne et française au commerce international, et enfin les implications de la définition d'une stratégie de souveraineté alimentaire nationale et européenne.

Le concept de souveraineté alimentaire

Dans les débats, le terme de *souveraineté alimentaire* est bien souvent employé pour parler d'*autonomie alimentaire* alors qu'il s'agit de notions très différentes. FranceAgriMer note dans son rapport (2023) que « *dans le contexte actuel de tensions, cette expression souveraineté alimentaire a été reprise dans les discours (...), issus d'acteurs professionnels (...) économiques ou politiques éloignés de [la] tendance altermondialiste [originelle]* ».

En effet le concept de souveraineté alimentaire est né en 1996, en marge du sommet de l'alimentation, d'une opposition au processus de mondialisation, vécu par les mouvements agricoles altermondialistes menés par Via Campesina, comme une entrave au maintien de l'agriculture vivrière et paysanne dans les pays du Sud. Au gré des forums, il a évolué vers « *un droit des Etats, des populations, des communautés, à maintenir et développer leur propre capacité à produire leur alimentation, à définir leurs propres politiques alimentaire, agricole, territoriale, lesquelles doivent être écologiquement, socialement, économiquement et culturellement adaptées à chaque spécificité* ».

La principale nouveauté du concept est d'affirmer la nécessité de subordonner les politiques agricoles et commerciales à la volonté des peuples en matière d'alimentation. Sa subtilité est d'associer la défense des producteurs agricoles à la défense des consommateurs ou des habitants des villes, agrégeant ainsi, dans le discours, des intérêts pourtant contradictoires du point de vue économique. En revanche les politiques nécessaires pour y parvenir, restent à définir et dépendent des choix. En effet, un peuple souverain pourrait tout aussi bien viser l'indépendance alimentaire et limiter sa consommation à la seule capacité de production de son territoire, ou préférer spécialiser sa production agricole en produits pour lesquels son territoire dispose d'avantages productifs, pour les exporter et financer ses importations alimentaires.

Réfléchir en terme de souveraineté alimentaire revient à rechercher un consensus entre producteurs et consommateurs sur ce que l'on souhaite produire, consommer, importer et exporter, afin de définir une stratégie alimentaire, au lieu de la subir, et définir les politiques nécessaires à son déploiement.

On comprend donc qu'en l'absence de stratégie clairement définie, il n'existe pas d'indicateur de souveraineté alimentaire proprement dit. En revanche, les indicateurs de mesure du niveau de dépendance du secteur agroalimentaire au commerce international, sont utiles pour éclairer le choix d'une stratégie en la matière.

Indicateurs de dépendance alimentaire en France et en Europe

En 2021, l'Union Européenne était, en valeur, le premier exportateur de produits agricoles et agro-alimentaires et le troisième importateur après la Chine et les Etats-Unis. Les produits agroalimentaires les plus exportés par l'UE sont les vins, alcools, les produits transformés notamment à base de céréales les produits laitiers, le sucre ; l'UE importe principalement des produits tropicaux et de contre-saison, des oléagineux et du soja. Sur les 20 dernières années, on n'observe pas de détérioration réelle de la balance commerciale agricole et alimentaire française : la France valorise très bien certains produits agricoles très demandés sur le marché international. Les chiffres indiquent en revanche une détérioration de cette balance commerciale française vis-à-vis de ses partenaires intra-communautaires.

D'après le rapport FranceAgriMer de 2023, le taux d'auto-provisionnement est atteint ou dépassé pour tous les produits, sauf les fruits et légumes, les oléagineux, certaines viandes ou la matière grasse laitière, mais il s'érode globalement depuis dix ans. En 2022, 64% des importations françaises viennent de l'UE et 56% des exportations françaises sont destinées au marché communautaire. En lien avec la spécialisation historique de l'appareil productif français dans le cadre du marché unique européen, cette situation ne compromet pas la sécurité des approvisionnements alimentaires de la France, sauf dans le cas des oléagineux, qui combinent à la fois une absence d'autosuffisance et une dépendance aux producteurs non européens. Toutefois les différentes dépendances ne sont pas équivalentes selon qu'elles sont perçues comme subies (importations de produits considérés comme concurrents de la production nationale, comme la viande) ou choisies (cas des produits tropicaux), ou selon que le groupe de produits concerné est plus ou moins nécessaire à la sécurité alimentaire (riz *versus* thé).

Le recours au commerce international permet donc d'abonder ou de compléter le marché national de produits recherchés par les consommateurs, souvent non adaptés aux conditions pédoclimatiques nationales (fruits tropicaux ou de contre-saison, riz, soja). En corollaire, la recherche d'une autosuffisance alimentaire française supposerait de s'affranchir des échanges commerciaux et donc d'aligner la consommation alimentaire nationale aux capacités de production du pays. L'acceptabilité des consommateurs et citoyens d'un tel choix n'est pas certaine : à ce jour le panier de consommation diffère grandement du potentiel de production, bien que l'agriculture française soit très diversifiée. Enfin, une stratégie d'autosuffisance alimentaire serait contradictoire avec l'ambition de poursuivre le développement des exportations agroalimentaires en vue de maintenir une balance commerciale excédentaire dans ce secteur.

Il est nécessaire de compléter ce tableau par le constat que l'agriculture française et européenne est très dépendante des importations pour son approvisionnement en intrants : énergie (carburants), engrais et pesticides. 45% de l'azote, 46% du phosphore et 58% de la potasse consommés dans l'UE en fertilisants de synthèse sont importés essentiellement des pays tiers, dont la Russie et la Biélorussie. En particulier l'élevage est très dépendant d'importations en oléo-protéagineux utilisés pour l'alimentation animale. La France importe 57 % de ses besoins en tourteaux, et environ 50% de ses besoins en matières riches en protéines, avec un niveau de dépendance variable selon les filières et les systèmes d'exploitation. Au niveau européen, le taux de dépendance à l'importation du soja destiné à l'alimentation animale atteint 97%, les importations venant essentiellement du Brésil et de l'Argentine.

Traduit non pas en valeur (euros) mais en contenu nutritionnel (calorie, protéines), le solde commercial de l'UE est négatif, c'est-à-dire que l'UE est importatrice nette de calories, et ce depuis plusieurs décennies. Autrement dit l'essentiel de la production laitière, porcine ou avicole (dont une partie continue d'être destinée à l'exportation), repose sur des importations massives de soja américain. Or les surfaces agricoles française et européenne sont déjà largement utilisées pour l'alimentation animale, aussi la relocalisation de la production de protéines destinées à l'alimentation animale pour combler les importations actuelles est illusoire, sauf à renoncer aux productions végétales destinées à l'alimentation humaine. Si l'objectif prioritaire était de réduire cette dépendance aux importations, le levier envisageable serait de réduire la production et donc la consommation de produits animaux en France.

Ces constats confirment que définir une stratégie de souveraineté alimentaire impose de réaliser des arbitrages entre intérêts contradictoires des producteurs, consommateurs et citoyens.

Les implications de la définition d'une stratégie de souveraineté alimentaire en France et en Europe

Etre souverain en matière agricole, revient à décider ce que l'on veut ou pas en termes d'usage du foncier, de systèmes agricole et alimentaire, puis de traduire cela *via* des politiques agricole, alimentaire et commerciale, qui permettent de passer de la situation présente à la situation visée.

Or les systèmes agricoles et alimentaires actuels montrent des faiblesses qui menacent leur durabilité. D'un côté, on subit les conséquences négatives de l'agriculture et de l'élevage intensifs en intrants sur

l'environnement, les ressources (en terre, eau et énergie) et la biodiversité, et la part importante des émissions nettes de gaz à effet de serre de l'agriculture, elle-même mal adaptée au changement climatique en cours. D'un autre côté, les attentes sociétales sont croissantes en terme de qualité des produits alimentaires et de leurs modes de production, ce qui génère des coûts et des contraintes pesantes pour les producteurs, tandis que les populations vulnérables peinent à accéder à une alimentation suffisante, saine, nutritive et de qualité.

Schématiquement, le débat politique sur ces questions s'organise autour de deux visions antagonistes.

L'une, impulsée par la présidente de la Commission européenne depuis 2019 avec le *Pacte Vert*, a cherché à orienter la transformation des systèmes agricoles, pour protéger l'environnement et limiter la pression sur les écosystèmes, les ressources et le changement climatique. Concrètement, il s'agit de réduire les usages d'engrais et de pesticides, quitte à éroder le niveau de production. Le corolaire de cette vision est une transition vers des régimes alimentaires plus sains et plus durables des consommateurs européens avertis, passant notamment par une réduction de la part carnée de l'alimentation, sauf à importer le déficit depuis l'étranger et donc exporter les pollutions.

L'autre vision s'exprime par la critique précisément de la stratégie du *Pacte Vert* par certains Etats membres et une partie du Parlement européen, qui priorisent le maintien du soutien à la production et l'exportation de biens agricoles, quitte à alléger les contraintes environnementales qui entraveraient cette dynamique. Le corolaire de cette vision est la contestation de toute remise en cause des systèmes alimentaires actuels, en ignorant ou en reportant à plus tard le traitement des menaces que ces systèmes font d'ores et déjà peser sur la santé des hommes et des écosystèmes. Cette vision s'est notamment traduite par plusieurs votes récents du Parlement européen, reculant sur les exigences écologiques imposées aux agriculteurs.

Ces reculs témoignent de la difficulté d'assurer la cohérence et l'efficacité des différentes politiques engagées quand elles se heurtent à l'acceptabilité politique auprès des acteurs concernés. Les agriculteurs, soucieux de la compétitivité de leurs exploitations, demandent à être protégés de toute distorsions de concurrence. Au sein du marché unique européen, cela passe par l'harmonisation accrues des règles européennes, malgré la tentation de chaque Etat membre à demander des dérogations ou à les contourner. Vis-à-vis des pays tiers, cela suppose d'élaborer une protection aux frontières adaptée, à l'image des réflexions actuelles sur l'élaboration de « clauses miroir ». A l'autre bout de la chaîne, il faut comprendre que toute protection supplémentaire aux frontières jouerait à la hausse sur les prix alimentaires en Europe. Une réorientation d'une partie du soutien vers la demande permettrait sans doute de limiter ou compenser les pertes pour les consommateurs, or la PAC actuelle est dépourvue de volet alimentaire.