

LA SOUVERAINETÉ : UNE ÉNIGME DANS LE PAYSAGE AGRICOLE

La souveraineté alimentaire s'est invitée dans les débats avec la pandémie. Avec l'entrée en guerre de la Russie, qui met au jour la dépendance de l'UE envers ce pays dans le domaine du gaz et des engrais, l'idée de souveraineté s'installe durablement dans le paysage agricole. Reléguée au second plan durant la phase de mondialisation, restaurée à la fin des années 1990 par l'Organisation Non Gouvernementale Via Campesina, la souveraineté alimentaire a effectué un retour distingué lorsque la pandémie s'est propagée et que les confinements successifs ont révélé la dépendance de certaines nations aux importations. Dans des domaines comme celui de la santé publique, des matières premières à usages industriels, mais aussi de l'approvisionnement en protéines végétales, la France a très tôt rétablie la légitimité d'une souveraineté économique, exprimé ses intentions pour identifier et appliquer les leviers de cette souveraineté, et plus spécifiquement encore, rappelé l'importance de la souveraineté alimentaire.

L'érosion de la souveraineté économique, monétaire, voire politique, s'inscrit dans le temps long de la mondialisation. L'avènement de cette mondialisation des économies au début de la décennie 1980, et surtout après la dislocation du bloc soviétique, a laissé entendre que la victoire de la démocratie libérale et du libre-échange généralisé, portait en elle à la fois l'effacement des frontières et l'entente entre les nations. Le vieux et persistant rêve d'une société universelle semblait en quelque sorte à portée de main. Par le jeu même de l'ouverture commerciale, l'épuisement de la souveraineté devait former le vecteur d'un rapprochement entre les peuples, d'un accroissement du nombre de marchandises échangées, d'une étroite articulation entre l'intérêt individuel et l'intérêt général, et conduire ainsi à la création d'une société universelle pacifiée.

Dans le cas de l'Union européenne, et singulièrement dans celui de la zone Euro, l'épuisement de la souveraineté a même été souhaité, organisé, aboutissant non seulement à l'éradication de l'autonomie de décision en matière monétaire – les statuts de la BCE, issus des Traités européens, dotent en effet cette institution du pouvoir d'émission monétaire en zone Euro, et d'une indépendance vis-à-vis des Etats membres –, mais aussi à la relégation de la souveraineté du peuple, comme l'a montré l'exemple du référendum sur le projet de Constitution européenne de 2005, rejeté une première fois, mais finalement adopté et appliqué par le truchement du Parlement. De plus, la légitimité de la souveraineté nationale semble être tombée en désuétude, pour ne pas dire dans les limbes, avec la prédominance du droit européen sur le droit national, comme l'ont montré les exemples récents de l'Allemagne – autour du débat engagée par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe en Allemagne sur la politique monétaire menée par la BCE – et de la Pologne. L'UE s'est ainsi acheminée vers un principe de supranationalité, lequel a fondamentalement mis à l'épreuve la souveraineté étatique, qui ouvre la voie à une Europe post-souveraine¹.

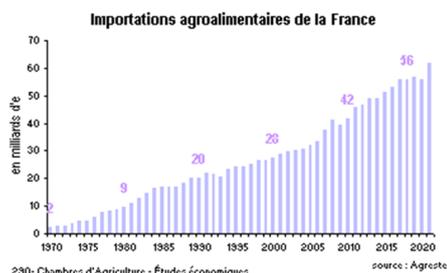
La pandémie a, en France tout du moins, spontanément et, pour ainsi dire, étonnamment, restauré cette notion de souveraineté. Gouvernement, entreprises, agriculteurs – notamment par la voie des Chambres d'agriculture –, ont convergé pour faire de la souveraineté une ambition pour le pays, afin de réduire le degré de dépendance de certaines des productions vis-à-vis de biens en provenance de l'étranger. Une telle ambition est inscrite dans le Plan de relance français, qui se décline dans le domaine agricole par un double objectif de reconquête de la production domestique de protéines végétales destinées à l'alimentation du bétail, et de diminution des importations de biens alimentaires consommés par la population². Comment interpréter cette réhabilitation de la souveraineté, notion encore récemment discréditée, vouée aux gémonies, puisqu'en

décalage avec la dynamique d'universalisation des peuples ?

DE LA JUSTIFICATION D'UNE AMBITION

Par contraste avec le matériel médical, ou avec les masques, le secteur alimentaire n'a guère été endommagé par la pandémie. Les approvisionnements des magasins en biens alimentaires n'ont pas connu de ruptures massives, et les ménages ont ainsi pu, globalement, se nourrir sans restrictions particulières. La crise sanitaire a toutefois porté à son acmé le constat que la France était devenue de plus en plus dépendante de l'extérieur pour une partie de son alimentation. Il est vrai que, depuis 2000, les importations de produits agricoles et alimentaires ont plus que doublé (graphique 1).

Graphique 1



Par ailleurs, les achats de graines et surtout de tourteaux de soja, en provenance essentiellement des Etats-Unis et du Brésil, demeurent une source de préoccupation et un enjeu monétaire pour la France. Ces importations ont en effet historiquement plongé les productions animales hors systèmes herbagers dans la dépendance en protéines végétales, et contrebalancé les performances commerciales acquises dans d'autres domaines (graphique 2).

Au-delà de la dimension quantitative que révèle ce degré de dépendance en protéines, le débat a porté, dans le cadre de la problématique du réchauffement climatique, sur le lien entre importations de soja et déforestation, lien ayant franchi un seuil supplémentaire lors de la pandémie. C'est pourquoi l'on ne saurait contester la légitimité de l'ambition française de renouer avec la souveraineté alimentaire. Importer moins et produire davantage sur le territoire national, reviendraient in fine à participer de la lutte contre la dégradation du climat³.

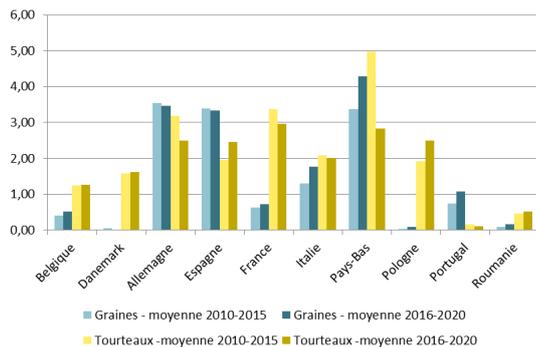
¹Le lecteur curieux de cette problématique lira avec intérêt Céline Spector (2021), *No Démos ? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*, éditions du Seuil.

²Pour davantage de détails sur ce retour de la souveraineté, consulter Thierry Pouch et Marine Raffray (2022), *La pandémie et l'agriculture. Un virus accélérateur de mutations ?*, éditions France Agricole.

³C'est l'un des enjeux fondamentaux de la Présidence française de l'UE du premier semestre 2022, notamment autour des mesures miroirs. Cf. Clémence Dehut et Thierry Pouch (2022), « L'ambition française de guider l'Europe, voire le monde », *Analyses et Perspectives*, février. https://chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/002_inst-site_chambres/actu/2022/Analyses_et_Perspectives_082022_PUFE_2203.pdf

L'amplitude du débat est récemment montée d'un cran lorsque le bilan du commerce extérieur français pour l'année 2021 est tombé. Se fixant à - 84 milliards d'€, le déficit commercial français, au-delà des dimensions conjoncturelles stricto sensu (reprise de l'activité économique après la phase de congélation de 2020, alourdissement du coût des importations de produits de base, dont l'énergie...), atteste de la dépendance des entreprises et des ménages aux biens produits dans le reste du monde. Il n'en fallait pas davantage pour que l'accent soit mis sur cette « impérieuse nécessité » de revenir à une forme de souveraineté économique, afin de desserrer la contrainte extérieure, laquelle, en réalité, demeure un invariant structurel de l'économie française depuis les années 1970.

Graphique 2 : Importations de graines et de tourteaux de soja par les principaux Etats membres de l'UE



Source : EUROSTAT

DÉFINIR LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE

L'ambition de la souveraineté, affichée à maintes reprises depuis 2020, ne doit pourtant pas se limiter à des incantations. Elle appelle en effet une définition et des modalités d'application. Pour ce qui est de la définition, dès lors que ses contours sont à peu près fixés, elle débouche sur de redoutables problèmes d'application, surtout dans le cas de l'Union européenne. Car ce n'est qu'en réexaminant la définition de la souveraineté, en en cernant les contours, qu'il sera possible de saisir le sens que les acteurs économiques d'aujourd'hui, et singulièrement les agriculteurs, entendent lui donner.

Dans son sens premier, la souveraineté est associée à un Etat suffisamment puissant, doté d'une autonomie de décision, s'octroyant ainsi le droit de légiférer pour orienter son action mais aussi celles émanant de la population. La légitimité de l'Etat tient alors à sa capacité à garantir une sécurité qu'il est en mesure, par la loi, de fournir à la fois au peuple et au territoire. La souveraineté se définit alors comme la résultante d'un pouvoir suprême de commander en toute liberté, sans qu'aucune borne ne vienne limiter ce pouvoir, qu'elle relève d'une divinité ou d'une loi établie par une puissance étrangère. Un Etat souverain est donc celui qui est en mesure de décider par lui-même et pour lui-même⁴.

La transcription de cette définition, issue de la science politique, au cas de l'agriculture et de l'alimentation, conduit à définir la souveraineté alimentaire comme une aptitude à produire ce que l'on veut, sur son territoire, donc par soi-même et pour soi-même. Car, si la souveraineté alimentaire peut consister aussi à décider de ce que nous importons, elle ne signifie donc pas qu'elle est un repli sur soi-même. En s'appuyant sur les propos énoncés dès 2020, consacrant le retour de la souveraineté alimentaire, il est clairement établi que, désormais, il est impératif de limiter

⁴Telle est la définition que l'on trouve dans l'œuvre de Jean Bodin (1596), *Les Six Livres de la République*, éditions Fayard (1986), ou dans celle de Samuel von Pufendorf (1672), *Le Droit de la nature et des gens*, consultées sur le site de la Bibliothèque Nationale. www.gallica.bnf.fr

les importations de produits que la France est en capacité de fabriquer elle-même, à l'instar des protéines végétales, comme les légumineuses fourragères pour ne prendre que cet exemple.

Lorsqu'une entité professionnelle et un Ministre de l'Agriculture s'accordent pour faire de la reconquête de la souveraineté un objectif commun et national, c'est bien dans le souci de régénérer des productions nationales – ou régionales – au dépend de celles provenant d'un quelconque pays étranger. Développer sur un horizon de moyen terme des productions de légumineuses fourragères ou celles de tourteaux de colza nécessitant de renforcer les industries de l'alimentation animale, ne se fera qu'au détriment des importations. Cela signifie que la France entend se doter d'une autonomie de décision suffisamment puissante pour, à terme, s'affranchir de cette dépendance aux importations, avec, au passage, l'opportunité de se rapprocher de l'autosuffisance. Il en découle que, selon cette posture, la souveraineté alimentaire de la France ne se partagerait pas, puisque, dans le cas contraire, ce sont les fondements de la souveraineté qui s'effriteraient. Elle seule, de par son gouvernement et de par les acteurs de l'économie agricole et alimentaire, décide de ce qui est bon pour se dépendre de l'extérieur, d'autant plus que, en ce domaine, l'attente sociétale est forte.

L'ÉNIGME EUROPÉENNE ET LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE

Le choc de la pandémie a donc réhabilité en France la notion et la légitimité politique et économique de la souveraineté alimentaire. D'une certaine manière, les acteurs hexagonaux ont, en 2020, emboîté le pas à l'ONG Via Campesina qui, en 1996, lors d'un Sommet mondial de l'alimentation organisé par la FAO, avait restauré cette notion, contre les recommandations de politique économique du Consensus de Washington, prônant une insertion des pays en développement dans les courants d'échange libéralisés de marchandises, au détriment de toutes formes de régulation des agricultures. En se réappropriant leur souveraineté, les pays en développement pouvaient replacer au centre de leur stratégie économique, un objectif de sécurisation de leurs approvisionnements alimentaires par le truchement d'actes de décisions endogènes. Car, de manière irréfragable, souveraineté, sécurité et autosuffisance alimentaires se répondent, elles forment un ensemble cohérent.

La position de la France pose malgré tout, des problèmes complexes, pour ne pas dire insurmontables. La France est un Etat membres de l'UE, et, à ce titre, ne peut franchir certaines limites quant à ses décisions. Comme cela a été rappelé plus haut, le droit communautaire prime sur le droit national, et, en ce sens, sur la souveraineté nationale. Restaurer la souveraineté alimentaire, c'est, redisons-le une fois de plus, afficher sa propre volonté, son autonomie de décision. Il ne peut s'agir de la partager. Or, dans le cas qui nous préoccupe, celui de la souveraineté alimentaire, cette réhabilitation s'inscrit dans un cadre supranational, celui de l'UE.

L'expérience de la crise sanitaire n'a pas débouché, à notre connaissance, sur une profonde convergence entre les 27 Etats membres pour partager cette ambition de rétablir la souveraineté alimentaire. Les lignes de fracture au sein de l'UE, et entre certains Etats membres et la Commission européenne, demeurent prégnantes. La position française se heurte alors à la résistance de certains de ses partenaires en matière de souveraineté alimentaire. Dit autrement, ils n'ont pas la même approche de la souveraineté, puisque les pays de tradition libre-échangiste entendent préserver leur propre souveraineté alimentaire en usant du commerce avec des puissances étrangères pour s'approvi-

sionner⁵. Pour parvenir à un partage de la souveraineté au sein de l'UE, pour faire converger les visions et les actes, il faudrait accéder, constitutionnellement, au statut de Fédération européenne, ou, mieux encore, de *République fédérative* européenne.

On devine l'étendue du chantier qui devrait s'ouvrir en Europe, pour bâtir ne serait-ce que les linéaments d'une telle République fédérative, qui contiendrait l'idée d'un partage de souveraineté alimentaire. L'invention d'une souveraineté commune aux Etats membres requiert de bouleverser les institutions actuelles et leur mode de fonctionnement. En matière agricole et alimentaire, cela signifierait au préalable de revenir à l'esprit initial de la PAC, en privilégiant notamment le C de commune. D'organiser ensuite une procédure symétrique de responsabilité politique obligeant la Commission européenne à rendre des comptes devant le Parlement bien-sûr, mais aussi devant le Conseil et, pourquoi pas, devant les peuples, qui, de ce fait, pourraient légitimement revendiquer d'intervenir électoralement, selon une période restant à définir, à la fois dans l'avènement et dans la composition de la Commission. En s'exprimant ainsi, les peuples foreraient une volonté générale, premier échelon d'un Europe fédérale.

L'argument a de quoi convaincre, en dépit de son caractère illusoire, du moins à court terme. Une souveraineté alimentaire européenne offrirait l'opportunité de produire des biens agricoles et alimentaires pour l'ensemble des citoyens européens, dans la mesure où un pouvoir supranational serait plus efficace qu'une juxtaposition d'Etats membres, souvent opposés sur la stratégie à suivre et sur les financements à fixer.

La restauration de la souveraineté alimentaire par la France suggère de se demander dans quelle mesure cette ambition trouvera un écho favorable, partagé, donc convergent, du côté des partenaires de l'UE et, au-delà, de la Commission. De quelle marge de manœuvre dispose Paris pour imposer à la fois le principe et le calendrier ? Jeux d'alliances, passage en force, compromis, contractualisation..., autant de voies possibles pour, au moins tenter d'amorcer le processus. Une tâche bien ardue, en dépit de l'ambition affichée par un Emmanuel Macron d'établir une souveraineté européenne, lors de son discours à la Sorbonne le 26 septembre 2017. Elle seule répondrait aux défis du siècle, l'agriculture et l'alimentation figurant parmi ces défis.

UTOPIA ?

Deux registres seront suffisamment éclairants pour montrer en quoi la perspective d'une souveraineté alimentaire européenne se situe sur un horizon temporel plus que lointain. Le premier a trait à la question migratoire. Les réponses apportées par l'UE à ce défi global, n'ont été que nationales, nourrissant des tensions entre les Etats membres, et, ipso facto, administrant la preuve d'une absence totale de souveraineté européenne. La montée et l'affirmation des souverainismes dans l'UE forment un deuxième exemple d'une

impossibilité politique de faire cheminer Etats et peuples vers la souveraineté partagée. Brexit, Hongrie, Pologne, courants souverainistes situés à gauche de l'échiquier politique – ces derniers exprimant des critiques récurrentes envers la politique sociale menée par l'Europe, l'aide alimentaire ayant d'ailleurs été supprimée il y a déjà plusieurs années dans le cadre de la PAC réformée –, sont bel et bien des moments historiques ayant porté de rudes coups à cette idée de souveraineté.

L'illusion est d'autant plus profonde que, en matière de souveraineté alimentaire, les acteurs et institutions qui la souhaitent, se heurtent à un Green Deal qui, est-il indiqué par plusieurs études d'impacts, occasionnerait des baisses de productions agricoles au sein de l'UE. Comment dès lors se revendiquer de la souveraineté alimentaire dès lors que la décision de produire sur le sol de l'UE entrerait peu ou prou en contradiction avec les exigences environnementales ? Produire moins, ce serait importer davantage pour compenser la perte de volumes. Si les résultats de ces études d'impacts se révélaient exactes, si elles se vérifient à moyen terme, les promoteurs d'une réhabilitation de la souveraineté se trouveraient piégés dans un raisonnement circulaire : encourager la croissance des productions agricoles et alimentaires sur le territoire européen, et singulièrement français, au détriment des importations, lesquelles importations pourtant resurgiraient à la faveur d'un Green Deal qui limiterait la production par souci de préserver l'environnement.

Dans le paysage agricole, la souveraineté alimentaire est une louable ambition, surtout pour un pays comme la France, première puissance agricole de l'UE. Mais elle est tout de même une énigme, tant par sa définition que par sa logique, que par ses conditions de concrétisation dans une Europe traversée par des forces centrifuges. Europe des nations ou Europe fédérale ? *That is the question.*

Nul doute que la crise russo-ukrainienne accentuera l'importance de la souveraineté alimentaire en France, mais aussi en Europe. Car si la France demeure une grande puissance agricole, elle dépend de l'Ukraine et de la Russie pour certains de ses approvisionnements. Les tourteaux destinés à l'alimentation du bétail et l'huile de tournesol que nous fournit l'Ukraine, le pétrole pour ce qui est de la Russie, puisque la France s'approvisionne en premier lieu en Russie. Quant à l'UE, elle dépend à 40% de la Russie pour son approvisionnement en gaz. Dans le domaine des graines de tournesol, on sait que la France a décliné dans la production mondiale, passant de 5 à 2% entre 2006 et 2019, et que son poids dans les exportations mondiales est passé de 14 à 6% sur la même période (d'après données douanes françaises). La tendance haussière des importations occasionne un solde qui est devenu très fluctuant. L'amorce d'une réponse coordonnée de l'UE à 27 dans la crise russo-ukrainienne sera-t-elle suivie d'effets s'agissant de l'agriculture, cela afin d'affirmer une souveraineté européenne ?

Contact : **Thierry Pouch**

thierry.pouch@apca.chambagri.fr

⁵Les nombreux clivages entre les Etats membres qui subsistent au sujet de la PAC, de réforme en réforme, attestent des contraintes pesant sur tout objectif de convergence. La création des Plans Stratégiques Nationaux, au nom de la subsidiarité, est porteuse d'un approfondissement de ces divergences et d'une accentuation des rivalités commerciales au sein de l'espace européen. De même, la plan de relance de 750 milliards, adopté par la Commission, n'a pu l'être qu'à la suite d'après et longues discussions, alors que l'urgence de la crise exigeait une adoption massive et unanime, sans condition. Sur la question de la relance agricole, consulter Marine Raffray (2020), « Relancer le secteur agricole, gageur du gouvernement », *Paysans et Société*, numéro 384, novembre-décembre, p. 25-29.

Chambres d'agriculture France
(APCA)

9 avenue George V – 75 008 Paris

Tél : 01 53 57 10 10

www.chambres-agriculture.fr



E-mail :

REPUBLIQUE FRANCAISE

Avec la participation du CasDAR

Directeur de la publication : Thierry Pouch

Mise en page par : Odile Martin-Lefèvre



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural CASDAR

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Liberté Équité Fraîcheur