

INTERVENTION DE BERNARD VALLUIS LORS DE LA CONFERENCE « SOUVERAINETE ALIMENTAIRE » ORGANISEE AU LYCEE LA TOUCHE DE PLOËRMEL LE 18 MARS 2022

TABLE DES MATIERES

A propos de souveraineté alimentaire.....	1
Souveraineté nationale ou européenne ?.....	1
De l'usage politique de la souveraineté alimentaire.	2
Souveraineté ou sécurité alimentaire ?	3
La dimension géopolitique	4
De quoi « souveraineté alimentaire » est-il le signe ?	5

A PROPOS DE SOUVERAINETE ALIMENTAIRE

Au cours des deux dernières années dominées par les tensions de la pandémie Covid 19, l'expression « souveraineté alimentaire » a été largement utilisée par les professionnels agricoles, les politiques et le média dans des sens si différents que cela mérite explication. Vous aurez noté que ce thème est largement repris dans les programmes agricoles des candidats à l'élection présidentielle. Mais la guerre que la Russie conduit en Ukraine a donné une actualité tragique au terme de souveraineté alimentaire parce que les relations commerciales qui se sont établies entre l'Europe, la Russie et l'Ukraine sont apparues soudain comme autant de dépendances sans alternatives à court terme.

SOUVERAINETE NATIONALE OU EUROPEENNE ?

Parce que le terme souveraineté est désormais affublé de nombreux attributs, il convient de rappeler qu'utiliser seul, il se réfère à l'exercice du pouvoir sur une zone géographique et sur la population

qui l'occupe. Cette notion renvoie à ceux qui ont exercé ou qui exercent ce pouvoir, princes, rois, empereurs ou autorités étatiques démocratiquement désignées ou investies par la force.

La déclinaison « souverainiste » du terme s'applique à la doctrine politique selon laquelle il faut préserver la souveraineté nationale d'un pays vis-à-vis d'instances supranationales. Par exemple, le Brexit illustre parfaitement cette idée, lorsque le Royaume Uni a décidé de s'affranchir de ses engagements dans l'Union Européenne.

Aussi lorsqu'il s'agit de souveraineté économique ou alimentaire, les opinions divergent en France selon que cela s'applique strictement à la nation française pour les souverainistes ou à l'Union Européenne pour les autres.

De fait, du Marché Commun Agricole issu du Traité de Rome au Marché Unique de l'Union Européenne, il faut bien prendre acte que chacun des États Membres a délégué sous forme de compétence exclusive ou partagée de nombreux domaines d'exercice des pouvoirs nationaux. Par conséquent, vouloir assumer une souveraineté économique nationale se heurte à la réalité des frontières ouvertes dont bénéficient ou pâtissent les différents secteurs d'activités, agricoles, industrielles et de services.

Concrètement, l'agriculture et la politique agricole en particulier se situent dans le domaine des compétences partagées depuis le Traité de Lisbonne de 2007, alors qu'antérieurement il s'agissait d'une compétence exclusive inscrite dans le Traité de Rome. Ceci implique que la latitude d'exercice du pouvoir des États membres est subordonnée au cadre défini par la Commission Européenne, et entériné par le Parlement et le Conseil. La mise en œuvre de la PAC 2023-2027 en est la meilleure illustration, puisque chaque État Membre est appelé à définir son Plan Stratégique Nationale (PSN) dans le respect des orientations de la politique européenne sanctionnée par les accords du Parlement et du Conseil en 2021.

Pour lever une première ambiguïté, il est donc nécessaire de comprendre qu'en droit, le concept de souveraineté alimentaire ne peut s'appliquer qu'au territoire de l'Union et aux populations qui l'habitent, l'exercice du pouvoir étant confié aux institutions européennes.

DE L'USAGE POLITIQUE DE LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE.

Une seconde ambiguïté tient aux divers sens politiques de l'expression « souveraineté alimentaire ». Utilisée pour la première fois en marge du Sommet de l'Alimentation organisé par la FAO en 1996, elle a été consacrée par l'organisation paysanne internationale « Via Campesina » qui l'a définie comme le Droit des populations, de leurs états ou unions à décider de leurs politiques agricoles et

alimentaires sans dumping vis-à-vis des pays tiers. Via Campesina a présenté ce concept comme une alternative aux politiques néo-libérales. Il s'agissait en particulier de promouvoir la nécessité de réformes agraires, la lutte contre les OGM ou encore le droit des États à se protéger des importations agricoles ou alimentaires à trop bas prix ou de lier les prix agricoles aux coûts de production.

A l'évidence, le concept de Via Campesina est une entrée en résistance contre la mondialisation des échanges et par conséquent contre les accords internationaux auxquels ont souscrit ou souscrivent les États pour régler les échanges commerciaux et les politiques agricoles. Il s'agit d'une opposition frontale aux institutions internationales du GATT (Accord Général sur le Commerce et les Tarifs Douaniers) devenu l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) depuis les Accords de Marrakech de 1996.

Ainsi, que l'on soit d'accord ou non avec le principe du découplage des aides à la production agricole inspiré par les travaux de l'OCDE, et inscrit dans les orientations des accords de Marrakech de 1996, c'est à cette date que la PAC a pris un important virage de sorte que cette politique sectorielle est désormais circonscrite au périmètre des engagements pris par les pays de l'Union à l'OMC.

Dès lors, à moins de sous-entendre une remise en cause en cascade des engagements de la France avec ses partenaires européens, et de l'UE vis-à-vis des pays signataires des accords de l'OMC, l'objectif de souveraineté alimentaire est restreint à la volonté politique d'assurer la sécurité alimentaire, c'est-à-dire la mise en œuvre de tous les moyens visant à réduire le risque de dépendance des approvisionnements par les pays tiers.

SOUVERAINETE OU SECURITE ALIMENTAIRE ?

Dans un petit tour d'Europe, la France se singularise par le recours fréquent au terme de souveraineté, tandis que nos partenaires préfèrent celui de sécurité, en anglais food security. Or cette sécurité a été définie de manière précise lors du Sommet Mondial de l'Alimentation en reposant sur quatre piliers :

- l'accessibilité, c'est-à-dire le pouvoir d'achat pour tous d'accéder à la nourriture ;
- la disponibilité, c'est-à-dire la possibilité d'accéder aux quantités suffisantes de nourriture pour couvrir les besoins ;
- la qualité des aliments, en matières sanitaires et nutritionnelles ;
- la stabilité dans le temps des trois items précédents ;

Alors la propension très française d'utiliser l'expression de souveraineté alimentaire au lieu de sécurité peut trouver deux types d'explications :

- la nostalgie d'une pleine autonomie politique et donc d'une souveraineté perdue ;
- la prise de conscience de la dégradation de la compétitivité relative de l'ensemble du système agricole et alimentaire français.

En effet, sur ce dernier point, le slogan politique « retrouver la souveraineté alimentaire » fait écho aux analyses économiques des charges qui pèsent sur les producteurs agricoles français lorsqu'elles génèrent des distorsions de concurrence et révèlent des défauts de compétitivité. Du côté des consommateurs, ce peut-être aussi la revendication de ne pas se voir imposé un modèle de comportement alimentaire dicté par des prescripteurs étrangers, puisqu'il s'agit de défendre la culture alimentaire nationale sous la bannière de la gastronomie française.

Ces particularités spécifiques à la France induisent des jugements critiques de la part des pays partenaires commerciaux. Les uns y voient une volonté de repli sur soi, d'autres une résurgence des thèses protectionnistes. Les pays développés y décèlent une critique des modèles économique néolibéraux, tandis que les pays en développement s'alarment des risques de réduction de leurs débouchés ou de dégradation de leur dépendance alimentaire. Globalement, les regards croisés de nos partenaires commerciaux s'accordent pour privilégier l'idée de sécurité alimentaire, en laissant à chaque État le soin de déterminer son degré de participation aux échanges.

LA DIMENSION GEOPOLITIQUE

Dans une perspective géopolitique, l'expression de souveraineté alimentaire implique l'exercice d'un pouvoir d'influence au-delà des frontières reposant sur la fourniture des produits agricoles essentiels à la couverture des besoins alimentaires. Ce « soft power » a été l'apanage des États-Unis après la seconde guerre mondiale grâce aux exportations de blé, de maïs dans le cadre du Plan Marshall. Washington a ensuite usé de ce pouvoir avec la vente de céréales aux pays en voie de développement soutenue par un programme de crédits aux conditions très avantageuses (PL480). Au tournant des années 90, la donne a changé fondamentalement après la chute du mur de Berlin puis le développement agricole des anciennes républiques de l'URSS et de pays émergents comme le Brésil. Dans le même temps l'élargissement de l'Union aux anciens membres du COMECON a permis le développement du potentiel agricole de la Pologne, de la Tchéquie, de la Slovaquie, de la Hongrie, des Républiques Baltiques, mais aussi de la Roumanie et de la Bulgarie.

Pour sa part, l'Union Européenne, et dont la France au premier chef, s'est imposée comme une puissance agricole du fait des exportations céréalières destinées aux pays d'Afrique du Nord, d'Afrique de l'Ouest, et du bassin méditerranéen.

L'Union Européenne s'est engagée avec le Pacte Vert dans une voie de réduction des rendements, et par conséquent des exportations, voir de plus grande dépendance aux importations de pays tiers. C'est la conséquence de l'objectif européen de lutte contre le changement climatique concrétisé en matière agricole par les Stratégies « De la fourche à la table » et « Biodiversité ».

Cette perte consentie de souveraineté alimentaire, au titre de la lutte contre le changement climatique et de la défense de l'environnement a suscité des réactions critiques de la part de nombreux pays tiers et organismes internationaux. Comme de nombreuses études (USDA, JRC, Wageningen, Kiel) l'ont démontré, d'autres acteurs devront suppléer aux manquements de l'Union Européenne, pour assurer la sécurité alimentaire mondiale, en déplaçant hors de l'Union les sources d'émissions de gaz à effet de serre. C'est pourquoi tout dernièrement, l'IFPRI (International Food Policy Research Institute) et la Banque Mondiale ont produit un rapport qui invite à réorienter les politiques agricoles et les soutiens à l'agriculture pour lutter contre le changement climatique sans réduire les potentiels de production, en faisant appel aux technologies innovantes. L'interdépendance des États de la planète pour assurer une alimentation saine, en quantité suffisante et accessible à tous suppose une coordination des efforts nationaux ou régionaux, pour parvenir à un équilibre des souverainetés de chacun.

Mais l'aspiration à une telle gouvernance mondiale reste antinomique des volontés hégémoniques des grandes puissances.

Avec la guerre en Ukraine, l'opinion publique vient de réaliser la dépendance de l'Union en pétrole, gaz, aluminium, mais aussi en engrais, maïs et tournesol. Cette situation impacte gravement les pays qui dépendent totalement des exportations de céréales de la Mer Noire tels que l'Égypte mais aussi d'Afrique du nord, mais également les pays du sud de l'Europe (Espagne, Portugal, Italie). Pour mémoire la Russie et l'Ukraine représentent ensemble 30% du commerce mondial du blé, 32% pour l'orge, 19% pour le maïs, 20% pour le tournesol et 76% pour l'huile de tournesol. L'arrêt brutal des chargements maritimes a dès lors entraîné une flambée des cours : sur le marché à terme Euronext le blé a avoisiné les 430€/T le 7 mars pour redescendre aux alentours de 380€/T alors qu'il valait 270€/T le 24 février au moment de l'attaque russe.

DE QUOI « SOUVERAINETE ALIMENTAIRE » EST-IL LE SIGNE ?

Les analyses des juristes, des politistes, des géopoliticiens enseignent toutes les précautions nécessaires pour s'emparer du concept de souveraineté alimentaire. Mais qu'en est-il des sémiologues ? Parler de souveraineté alimentaire ou en débattre relève aussitôt le propos à la hauteur de la gestion des affaires du monde, et confère à celui qui en parle la stature et la compétence de ceux qui exercent le pouvoir. La figure rhétorique jouit des atouts de cet ennoblissement du langage.

Celui qui dégage l'argument de la souveraineté alimentaire se situe au-delà de toutes les questions techniques et logistiques qui en sont le contenu contingent, mais a-t-il conscience de tous les sens cachés d'une expression par trop galvaudée !

C'est pourquoi, pour ma part, je préfère éviter de parler de souveraineté alimentaire, comme j'ai été très longuement appelé à le faire dans les propos précédents, et m'appliquer plutôt à tous les aspects de la sécurité alimentaire, accessibilité, disponibilité, qualité et stabilité. A cause de la pandémie de la COVID-19, les institutions européennes ont pris conscience de l'impréparation collective pour préserver la sécurité alimentaire. Aussi la Commission vient-elle de convoquer des représentants des États Membres et des experts pour traiter du « Mécanisme européen de préparation et de réponse face aux crises de sécurité alimentaire » ? Très concrètement il s'agit de revoir tous les dispositifs de la production agricole, de la logistique, de la transformation par les industries agroalimentaires et de la distribution jusqu'aux consommateurs pour garantir la sécurité alimentaire en cas de crise.

Le gouvernement français vient d'adopter un plan de résilience, et dans le cadre de la Présidence française du Conseil, le Ministre de L'Agriculture, Julien Denormandie présidera le 21 mars un conseil pour débattre des mesures urgentes à prendre, tandis que le 23 mars la Commission fera une communication publique et réunira le groupe d'experts du Mécanisme européen de préparation et de réponse aux crises de sécurité alimentaire.

Bernard VALLUIS
Consultant

agriDées
RÉFLÉCHIR • PARTAGER • AVANCER