

Souveraineté alimentaire – quelques réflexions de part et d'autre de l'Atlantique

Marine Raffray

Chambres d'agriculture France

chambres-agriculture.fr

CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

Un monde en guerre(s)



- **<u>Guerre tout court, militaire, et maritime</u>** : Ukraine-Russie, Moyen-Orient…
- **<u>Guerre des matières premières stratégiques</u>** : énergie, métaux rares, agriculture
- **<u>Guerre commerciale</u>** sans filet de régulation, l'OMC étant hors service (crise du multilatéralisme)
- **<u>Guerre monétaire</u>** : Dédollarisation des marchés ?

⇒les fondations sur lesquelles l'UE s'était fondée sont ébranlées

⇒Émergence de questionnements sur la logique de mondialisation

CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

La souveraineté alimentaire : une des premières ambitions de l'Union européenne ?

Evolution des taux d'auto-approvisionnement en quelques productions agricoles entre 1951 et 1969 (en %)

En %	Période	France	Allemagne	CEE (à six)
Blé	1951	101	57	79
	1958	114	68	93
	1962	120	74	95
	1966-1967	115	77	96
	1968-1969	—	—	120
	1973-1974	189	89	114
Viande de bœuf et veau	1951	100	94	95
	1958	102	89	92
	1962	109	91	92
	1968-1969	—	—	89
	1974	122	95	96
Viande de volaille	1951	100	89	100
	1958	101	52	93
	1962	104	39	91
	1968-1969	—	—	98
	1974	110	50	101
Lait entier	1951	98	96	101
	1958	103	95	103
	1962	105	93	102
	1968-1969	—	—	100
	1973	101	101	—

Pouch et Raffray, 2023

- **Conférence de Stresa en 1958** : les objectifs de la PAC Article 39 du TFUE
  - accroître la productivité de l'agriculture,
  - assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole,
  - stabiliser les marchés
  - garantir la sécurité des approvisionnements,
  - assurer des prix raisonnables aux consommateurs.
- transfert d'une partie de la souveraineté nationale au niveau européen
- Mise en place d'un marché commun, prix garantis, achats/stockage publics, restitutions aux exportations, droits de douane sur les importations
- Complémentarité des agricultures entre les 6 :
  - Allemagne déficitaire
  - France excédentaire en céréales, viandes et lait
  - Italie excédentaire en sucre, fruits et légumes, vin
  - Pays-Bas produisent deux à trois fois plus que leurs besoins en viande de volaille et œufs et sont excédentaires sur les autres viandes, en lait, et en fruits et légumes – mais très déficitaires en céréales.
  - Belgique et Luxembourg excédentaires en sucre, légumes, et aviculture.

CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

La PAC critiquée, réformée

- La PAC discréditée dès les années 1980
- Critiques internes : coût, effets sur le marché
- Critiques externes : notamment des Etats-Unis
  - L'agriculture intégrée aux négociations du GATT (Uruguay Round, 1986-94)
  - Le marché vu comme un levier de sortie de la pauvreté et de démocratisation



Accords de Marrakech 1994

Fin du régime d'exception agricole, absorption de l'agriculture dans la mondialisation

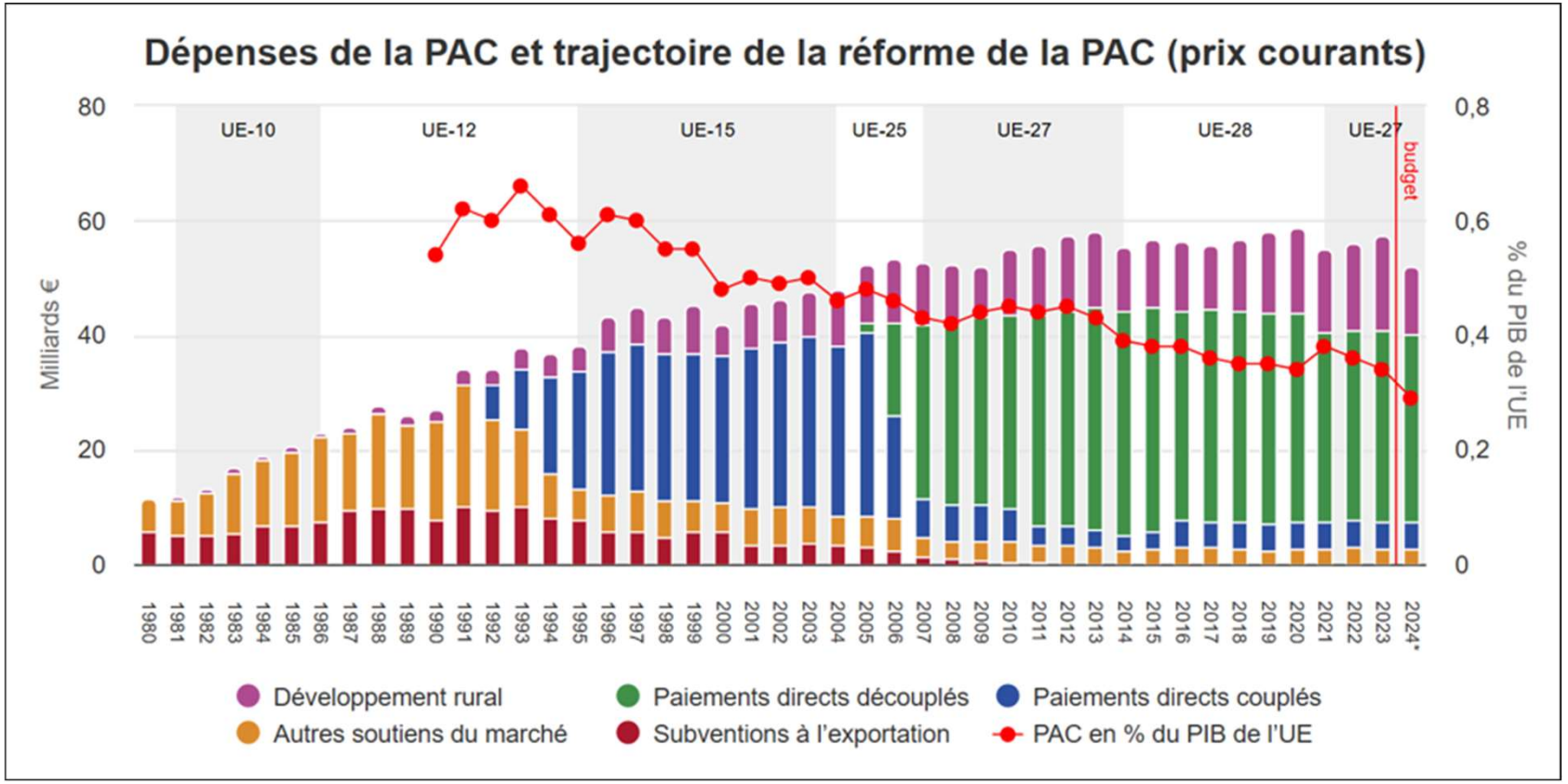
Réformes de la PAC (1992 et suivantes)

Des orientations des aides PAC influencées par la catégorisation des aides : boîte « -verte » de l'OMC (i.e. non distorsives)

2023: PSN… 2028-2034 : L'incorporation de la PAC dans des PPNR : une nouvelle phase de décomposition ? Renationalisation de la PAC, symbole de la dislocation de l'UE ?

CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

La PAC critiquée, réformée



Source : Commission européenne

Le cas de la dépendance européenne en protéines végétales importées

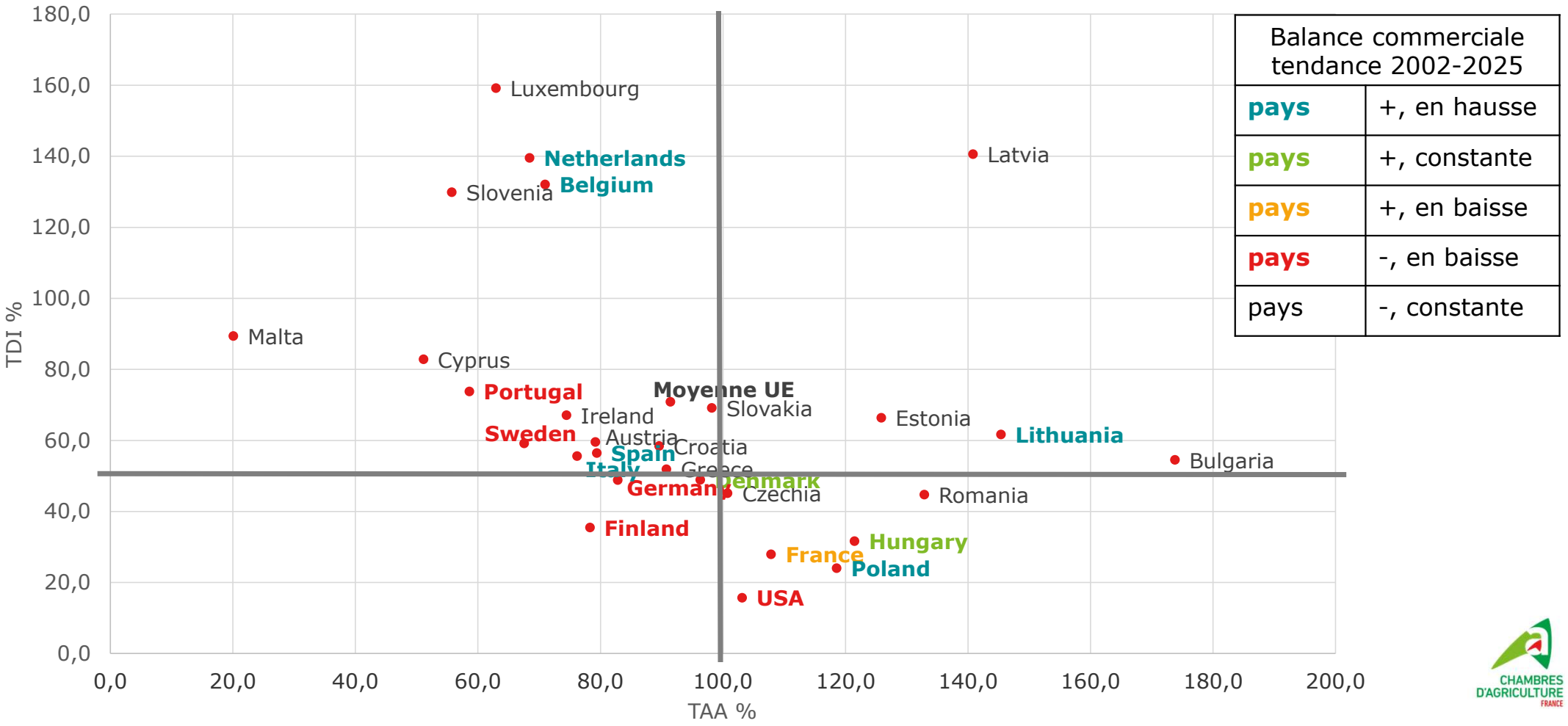


- Accord avec les Etats-Unis dès 1962 autorisant les graines de soja et tourteaux US à entrer sur marché UE sans droit de douane
- Accord de Blair House avec les Etats-Unis 1992 : limitation des surfaces d'oléagineux subventionnables en Europe

CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

Des situations contrastées au sein de l'UE

Calculs à partir des bilans FAOSTAT



Balance commerciale tendance 2002-2025	
pays	+, en hausse
pays	+, constante
pays	+, en baisse
pays	-, en baisse
pays	-, constante

	Excédents (TAA>100% et TDI <50%)	Points forts (TAA>95% et TDI<50%)	Points faibles (TAA<50% et TDI >50%)	Balance commerciale agro	Considération de la souveraineté alimentaire au niveau de l'Etat ?
France	céréales, alcools, pois, pommes de terre, sucre	Graisses animales, œufs, produits laitiers, huiles	produits de la mer, épices, café, thé, cacao, noix	**En baisse**	
Etats-Unis	céréales, peufs, viandes, oléagineux, protéagineux, canne et betterave à sucre	Alcools, produits laitiers	fruits, épices, café, cacao, thé	**- depuis 2019, en baisse**	Mobilisé dans un contexte international ou respect des droits des populations indigènes
Hongrie	céréales, alcools, viandes, oléagineux, légumes	Graisses animales, sucre	produits de la mer, épices, pommes de terre, café, cacao, thé, noix	**+, stable**	/
Pologne	graisses animales, céréales, œufs, viandes, produits laitiers, oléagineux, protéagineux, pommes de terre, sucre	Alcools	produits de la mer, épices, café, thé, cacao, noix	**+ et en hausse**	/
République tchèque	céréales, alcools, produits laitiers, protéagineux, huiles	/	produits de la mer, fruits, épices, café, cacao, thé, noix, légumes	**-**	« Autosuffisance alimentaire » Administration des réserves de matériel d'État (stocks pour 1,5 j, obj 15j) 50 % de produits locaux dans la resto co publique, obj 70%
Roumanie	céréales, œufs, oléagineux, betterave sucrière, huiles végétales	/	produits de la mer, épices, café, cacao, thé, sucre, noix	**-**	/
Italie	Alcools, fruits, huiles	Œufs, betterave sucrière	Produits de la mer, légumineuses, épices, tubercules, café, thé, cacao, sucre, noix	**+, en hausse**	Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) **Fonds pour la souveraineté alimentaire (AC maïs, protéines végétales, blé, orge, jeunes bovins)**

CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

Quelle place de l'UE dans le monde ?

- Et quelle place pour l'agriculture européenne dans la réponse ?
- De fortes contradictions au niveau européen
  - Commission européenne (2025), *Une vision pour l'agriculture et l'alimentation :* « la sécurité, la sûreté et la souveraineté alimentaires européennes ne sont pas négociables »
  - L'UE n'a pas tranché entre **logique de mise en concurrence** et **logique d'indépendance stratégique**
  - Rapport Draghi (2024) : L'UE doit assurer sa souveraineté sur des matières stratégiques, sinon sa démocratie sera fragilisée, exposée à des choix imposés par des puissances extérieures

CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

Aux Etats-Unis, la notion de “puissance alimentaire” *(food power)*

- Puissance qui s’opère au sein de la nation mais aussi dans la capacité à peser sur d’autres (Blanc, 2022).
- Forte dimension internationale, liée à l’apparition précoce de surplus agricoles et la nécessité de trouver des débouchés à l’international (1876)
  - Source de fragilités: dépendance à la demande mondiale
  - New Deal agricole de 1933 : limite la production agricole pour faire remonter les prix
  - Activée comme un levier de la politique extérieure

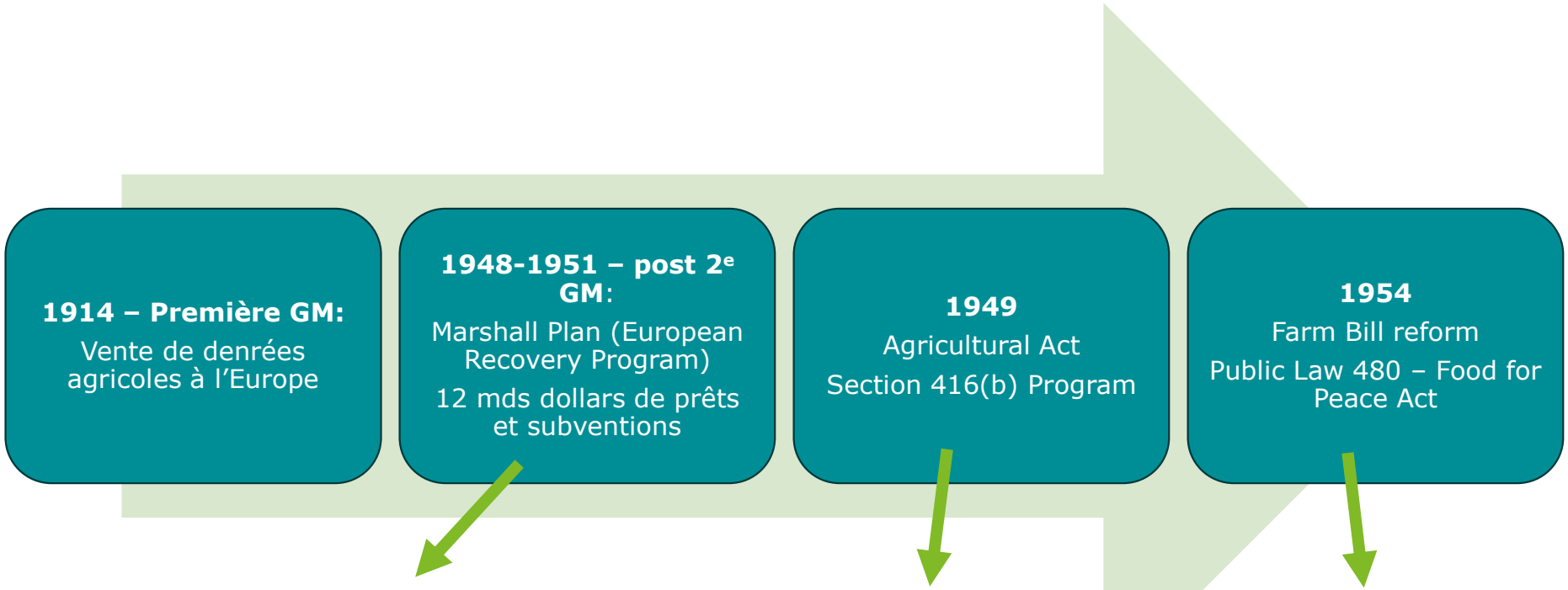
CHAMBRES D’AGRICULTURE FRANCE

Quand les Etats-Unis font rimer agriculture et diplomatie

- Following the First World War, the United States Government sought to contain the spread of Bolshevism in Eastern and Central Europe […]. Congress funded a massive U.S. Government food relief program […]. Although the program focused on providing foreign aid, the appropriation act also included several provisions intended to benefit U.S. producers, such as giving preference to American wheat for export.
- […] Post-war global recovery and the rise of a bi-polar Cold War world led to new U.S. initiatives in food aid. Earlier efforts to staunch the incursion of Communism were resurrected and enhanced by an accumulation of agricultural surpluses (thanks to agricultural innovation and increased output). On July 10, 1954, President Dwight Eisenhower signed the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954, Public Law 480, creating the program which became known as Food for Peace. This program sought to divest the United States of accumulated agricultural surpluses, improve the domestic market, and stimulate new markets overseas.
- […] The initial emphasis was upon shipment of surplus supplies to "friendly nations," and less on humanitarian issues […].
- During the 1960s, the United States increasingly used food aid as a diplomatic tool. Under the Kennedy and Johnson Administrations, donation of food supplies and commodities was a means of inducing countries to modernize their agricultural systems. Such aid was conceived of as a self-help mechanism, with an eye on the longer-term goal of economic growth and self-sufficiency. The Indian famine of 1965-1966 is one example in which food aid was contingent upon India's acceptance of Western-style agricultural practices and support for U.S. foreign policy objectives.

https://2009-2017.state.gov/p/eur/ci/it/milanexpo2015/c67068.htm

Quand les Etats-Unis font rimer agriculture et diplomatie



CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

Quand les Etats-Unis font rimer agriculture et diplomatie

Main countries benefiting PL 480 Title I

Country	Funds (billion dollars 2019)	Time
India	26	1957 - 1978
Pakistan	12	1955 – 2010
Egypt	12,1	1956 - 1996
South Korea	7,9	1955 - 1994
Indonesia	6,8	1956 – 2004
Vietnam	6,7	1958 - 2004
Serbia	5,8	1955 - 2001
Bengladesh	4,2	1974 - 2010
Brazil	3,6	1957 - 1971
Israël	3,6	1955 - 1980
Russia	2,7	1993 - 2001

Main countries benefiting PL 480 Title II

Country	Funds (billion dollars 2019)	Time
India	12	1952 - 2011
Ethiopia	8,7	1959 – 2019
Suudan	5,7	1964 - 2019
South Korea	3,1	1952 - 1976
Bengladesh	3,0	1972 – 2019
Pakistan	2,7	1952 - 2019
Italy	2,6	1952 - 1967
Afghanistan	2,6	1957 - 2017
Morocco	2,5	1952 - 2001
Peru	2,3	1954 - 2019
Kenya	2,1	1956 - 2019

Source : USAID "US Overseas Loans & Grants [Greenbook]", https://explorer.usaid.gov/reports.html

- Titre I : vente à crédit de productions agricoles US à des gouvernements étrangers (de pays identifiés comme susceptibles de basculer dans le communisme)
- Titre II : dons pour situation d'urgence humanitaire, aux ONG, au PAM
- Des années 1950 aux années 1970 : ¼ des exportations agricoles US se font via la PL 480 (env. 1,2 mrds $/an)

CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

Quand les Etats-Unis font rimer agriculture et diplomatie

Country	Commitments 2022 million dollars US
Australia	54
Canada	188
Denmark	28
EU	363
France	116
Japan	72
Korea	35
Russia	15
Sweden	19
Switzerland	36
Etats-Unis	2 500 (2026: 3 Mrds)

https://www.foodassistanceconvention.org/en/commitments.aspx

- Les Etats-Unis assument l'objectif de retombées positives pour l'économie américaine
  - **persistance de dons en nature, d'origine américaine**, même si leur part a diminué. L'origine américaine des denrées est imposée par la loi.
  - au moins 50 % des volumes doivent être acheminés par des navires américains
  - au moins 50 % des céréales complètes transportées par sacs doivent être emballées aux Etats-Unis.

- Des critiques en interne
  - une entrave à la constitution d'un secteur agricole dans les pays bénéficiaires
  - les dons sont normalement prohibés depuis 1977 *s'il existe un risque* de perturbations sur la production agricole du pays bénéficiaire
  - Dons liés aux surplus agricoles =>variabilité de la quantité de l'aide, pb sur l'intérêt nutritionnel des denrées, et même leur adéquation aux habitudes alimentaires des populations cibles –farines de blé raffinées, fromages, ou poudres pour nourrissons…
- critiques dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (accord sur l'agriculture de 1994 car assimilée à une subvention aux exportations

CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

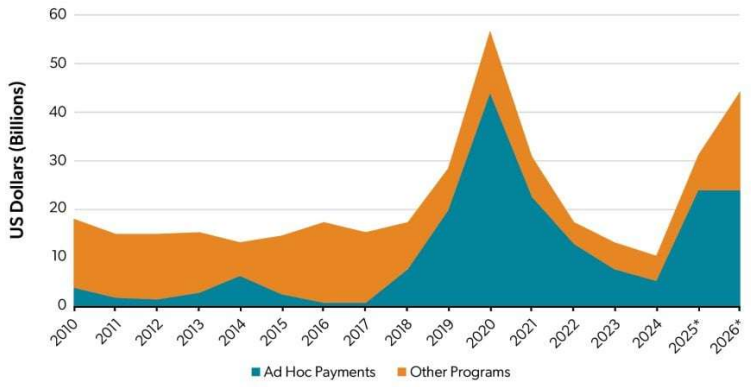
Une politique agricole qui joue avec les règles issues du multilatéralisme

- Programmes de garantie de marges des éleveurs laitiers, paiements contracycliques : ne tombent pas dans la boîte orange de l'OMC car notifiés par les Etats-Unis comme non spécifiques à une production
- Aide alimentaire : 99 mrds USD/an (sur un budget agricole de 137 mrds)

De plus en plus d'aides ad hoc (compensation des pertes liées à la guerre commerciale avec la Chine par ex, au covid…) : 54 mrds USD sur 2018-2021 (plus que les programmes productions de la politique agricole)

Transfert des dépenses dépassant le plafond boîte orange vers la catégorie « de minimis »

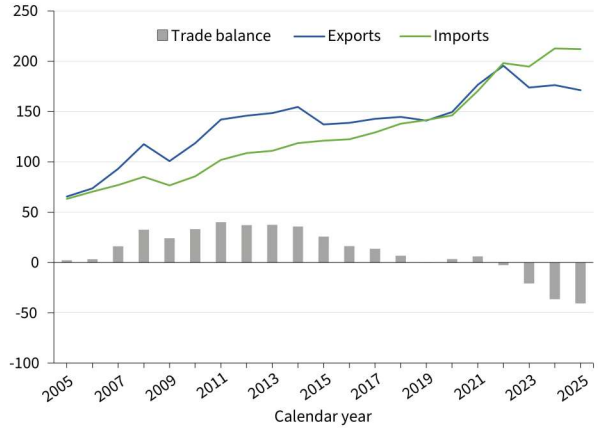
Figure 1. Direct Government Payments to US Farmers



Source: US Department of Agriculture, Economic Research Service, Farm Income and Wealth Accounts—Government Farm Payments by Program, February 5, 2026, https://data.ers.usda.gov/reports.aspx?ID=4050.
Note: * Data for this year are forecast. Amounts are adjusted to 2026 levels of inflation.

U.S. agricultural trade, 2005–25

Billion dollars



Note: Values are not adjusted for inflation. The trade balance is the value of exports minus the value of imports. When the balance is negative, imports exceed exports.
Source: USDA, Economic Research Service using data from U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census.

CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

Merci !

Marine.raffray@france.chambres-agriculture.fr