



AGRICULTURE STRATÉGIES

La souveraineté alimentaire est-elle une utopie face à la réalité des marchés agricoles ?

Un défi pour les coopératives d'Auvergne-Rhône-Alpes !

Le 9 avril 2021, nous étions présents lors de l'assemblée générale de [la coopération Auvergne Rhône Alpes](#), pour débattre du sujet de la souveraineté alimentaire avec Jean-Louis Rastoin, professeur émérite de Montpellier SupAgro, fondateur de la Chaire UNESCO "Alimentation du monde", et membre de l'Académie d'Agriculture.

Quel seront les rôles des coopératives, de la PAC, les stratégies à développer pour atteindre cette souveraineté alimentaire ? A quelle échelle doit-elle se jouer ? Vous pourrez retrouver ci-dessous les principales questions qui ont été débattues lors de ce webinaire, et les réponses que nous avons apportées.

La vidéo du débat dans son intégralité est disponible ici : <https://youtu.be/3Zv9539Pg4w>. Elle est également divisée en différents chapitres :

- C'est quoi la souveraineté alimentaire ? <https://youtu.be/v68QQ1kKB7s>
- La souveraineté alimentaire vue des pays du sud <https://youtu.be/ea4JKHvBbCo>
- La souveraineté alimentaire à l'échelle de l'Europe <https://youtu.be/Q9u3plKgwuk>
- Quel rôle doit jouer la future PAC ? <https://youtu.be/EJs7MAmlRx0>
- L'indépendance protéique est-elle possible ? <https://youtu.be/6y65J0MB5y0>
- Les leviers pour les coopératives <https://youtu.be/zclqMXrMM8g>

Section 1 = souveraineté alimentaire, définition et enjeux

Q : Depuis le début de la pandémie, on entend beaucoup plus parler de souveraineté alimentaire. Qu'est-ce qu'il faut mettre derrière ce terme ? Et quelles différences faites-vous avec l'autonomie alimentaire territoriale ?

La souveraineté alimentaire c'est le DROIT des peuples à définir leur alimentation, il y a une notion de volonté de **disposer du choix** de son alimentation, de son origine, de son mode de production. La définition de 1996 par via Campesina inclue également une notion de durabilité de l'alimentation, de régime sain, de qualité. La souveraineté alimentaire c'est la liberté de choisir tout ça.

Il y a un lien avec l'autonomie, puisque **l'autonomie c'est la capacité de ne pas dépendre des autres**. Si en matière de souveraineté alimentaire, on veut pouvoir décider de manger local, il faut pouvoir être en capacité de produire suffisamment localement, donc pouvoir être autonome. C'est toute la différence avec la sécurité alimentaire, qui, à l'extrême, peut être basée sur les importations, puisqu'en matière de **sécurité alimentaire, il faut seulement être capable de se procurer son alimentation**.

Souveraineté alimentaire	Autonomie alimentaire	Sécurité alimentaire
<p>1996 par Via Campesina</p> <p>« droit des peuples à suivre des régimes alimentaires sains et culturellement adaptés à base de denrées alimentaires produites de façon durable ».</p> <p>=> DROIT des populations, de leurs Etats ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis à vis des pays tiers.</p>	<p>Capacité à avoir ressources propres, à ne pas dépendre des autres</p> <p>À l'échelle d'un pays, l'autosuffisance alimentaire est la situation dans laquelle toutes les denrées alimentaires, ou au moins toutes les denrées vivrières de base, nécessaires à la population sont produites à l'intérieur du pays lui-même</p>	<p>Définition FAO (1996, amendée en 2012) :</p> <p>« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ».</p>
<p>=> Notion de choix. Capacité du peuple à décider de ce qu'il veut</p> <p>=> Nécessité d'être capable de produire ce dont le pays a besoin pour l'alimentation de base de sa population.</p>	<p>=> Indépendance</p> <p>=> Le pays doit produire ce dont il a besoin pour l'alimentation de base de sa population</p>	<p>=> Disponibilité / accès (logistique + économique) / qualité / stabilité</p> <p>=> Peut être basée sur les importations</p>



Figure 1 : Comparaison des notions de souveraineté alimentaire, d'autonomie alimentaire et de sécurité alimentaire, source : Agriculture Stratégies

Q : De quelles souverainetés doit-on parler : européenne ou française ? Où est-ce que l'on met les frontières ? Est-ce la Région, la France ou l'Europe ?

Avant de définir l'échelle, il faut se donner les moyens de ses ambitions. Il faut en effet être prêt à payer le prix de l'alimentation que l'on souhaite avoir, ce qui contribue à définir l'échelle : si le choix fait en matière de souveraineté tend à s'appuyer sur une alimentation d'origine France, cela coûtera plus cher qu'une alimentation de moins bonne qualité importée à bas prix.

Une souveraineté alimentaire à l'échelle de la Région n'a pas vraiment de sens de notre point de vue, pas plus qu'à l'échelle de la ville. En effet, même si les régions ont leur identité propre, même si elles ont des spécialités, elles n'ont pas de préférences alimentaires qui soient réellement différentes de l'ensemble de la population française.

Sur la question de l'Europe ou la France, au-delà de la question manger Français ou Européen, la question à se poser, c'est est-ce que les Français ont envie de faire les mêmes choix en matière d'alimentation que leurs voisins européens ? Pas sûr...

Section 2 : International et Europe

Q : La pandémie du COVID a bouleversé les échanges mondiaux. Quels enseignements tirez-vous des conséquences de la pandémie ?

On s'est rendu compte de la dépendance aux échanges, à la production des autres pays. On a manqué de masques, on a eu peur de manquer d'alimentation. Cela a rappelé les fondamentaux et la nécessité d'avoir la capacité de se nourrir sans dépendre des autres en cas de problème.

Pour autant, cette prise en compte n'a pas révolutionné les politiques agricoles. On ne parle toujours pas de faire des stocks, la relocalisation de l'alimentation est vue au travers de l'engouement pour les circuits courts, qui ne concerne pourtant qu'une très petite part de l'alimentation française, et qui reste éphémère. En 2020, on a importé au même niveau qu'en 2019 de produits agro-alimentaires. Très légèrement moins de viande, un peu plus de fruits et de légumes... La pandémie n'a pas changé nos habitudes de fond.

Q : La France a lancé un plan protéine avec pour ambition d'atteindre l'indépendance en protéine pour l'alimentation animale. Comment y parvenir au regard des règles du commerce mondial, notamment des accords internationaux ?

On met souvent en avant les accords de Blair House pour justifier notre dépendance aux importations d'oléoprotéagineux et de tourteaux. Cet accord limite le soutien spécifique européen aux oléagineux sens strict (soja, colza, tournesol) à hauteur de 1,527 millions d'hectares pour la France. Au-delà, l'aide couplée au producteur est réduite (réduite, pas supprimée). Sauf que, en réalité, la surface des oléagineux n'a jamais diminué en France suite à l'application de ces accords. La moyenne de surfaces françaises 2015-2019 en colza/tournesol/soja était de 2,160 millions d'hectares.

On a déjà largement dépassé ce plafond donc !

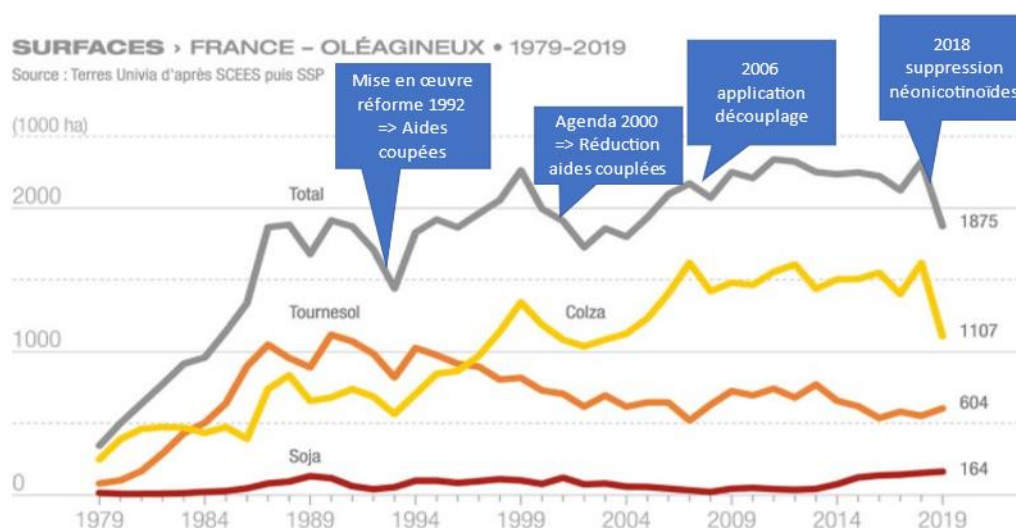


Figure 2 : évolution de la surface en oléagineux en France, source Terres Univia modifié par Agriculture Stratégies

Si on importe encore beaucoup de soja, c'est parce que ces accords ont supprimé les droits de douane, et ont rendu le soja extérieur économiquement intéressant. On a conçu des modèles d'élevage et les rations sur cette base. Mais il y a un certain nombre de travaux de l'Institut de l'élevage ou de l'INRAE qui expliquent qu'on peut réfléchir différemment les rations, en intégrant plus d'herbe riche en légumineuses, ou des protéagineux.

Ainsi, le levier sur lequel il faut impérativement s'atteler, ce sont les impasses techniques, qui nécessitent de repenser entièrement les systèmes et les rotations, et l'accompagnement des éleveurs vers la sortie d'un système « maïs/soja » très bien maîtrisé vers des nouveaux systèmes d'alimentation plus autonomes. Refaire de l'agronomie au lieu de la chimie, mais s'approprier des nouvelles méthodes prend du temps. Il faut un accompagnement sur tous les plans, accompagner la prise de risque financièrement et techniquement.

Et une fois qu'on aura dépassé ces limites techniques, ce qui permettra de développer notre autonomie protéines, c'est, au-delà de toutes les incitations à **produire**, c'est la possibilité de **vendre** à des prix rémunérateurs. Pour ça, il faut des filières rémunératrices, qui valorisent l'utilisation de protéines d'origine françaises, comme ce qui est en train de se monter avec Sodiaal pour du lait non OGM par exemple, il y a des initiatives qui valorisent le lait qui intègre davantage de luzerne ou d'herbe, etc.

Q : Sur ce même objectif protéine, comment la PAC peut-elle être un soutien ?

La PAC joue un rôle dans les incitations à la production. Les protéagineux répondent plus fort que les oléagineux à ces incitations. On a vu que les aides couplées ont permis d'avoir un rebond dans les surfaces implantées, mais ces cultures restent peu intéressantes financièrement sur un exercice comptable. Même en intégrant les aides couplées (entre 170 et 190€/ha !), la marge brute d'un pois protéagineux reste moins intéressante que celle d'un blé.

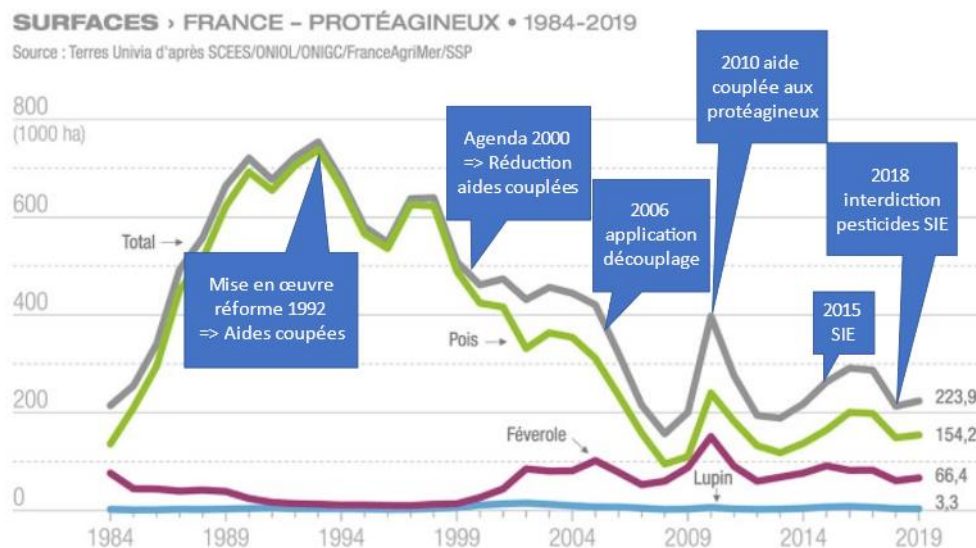


Figure 3 : évolution de la surface en protéagineux en France, source Terres Univia modifié par Agriculture Stratégies

La future PAC ne manquera pas de jouer ce rôle d'incitation, que ce soit au niveau du budget accordé aux aides couplées qui vise à être augmenté, ou à la conditionnalité renforcée qui intégrerait les anciennes BCAE et certaines mesures du paiement vert... C'est à la fois une opportunité et des contraintes supplémentaires, mais d'un point de vue d'agronome, intégrer des légumineuses dans une rotation, ça fait partie des fondamentaux techniques.

En revanche, il faut une cohérence politique. On ne peut pas d'un côté miser sur les surfaces d'intérêt écologique (SIE) pour inciter à replanter du pois, et deux ans plus tard, supprimer tous les pesticides sur les SIE. Ça part d'un bon sentiment, les SIE c'est vertueux, mais sans pesticides, au final, le résultat c'est moins de pois parce qu'on a du mal à en produire sans. C'est contreproductif.

De même, on a supprimé les néonicotinoïdes pour le colza, on va vers une suppression du phosmet, dans un contexte climatique difficile, les surfaces s'effondrent parce qu'on n'a pas pris le temps de développer et diffuser des alternatives.

Enfin, il faut que ces politiques soient articulées avec la création de débouchés. C'est une bonne chose de faire de la luzerne dans une exploitation céréalière, mais il faut avoir un acheteur. Dans cette logique, les contrats PAC pour les légumineuses fourragères étaient une bonne idée par exemple, à condition que la prime soit bien partagée via le prix de vente. Mais il faut aller plus loin, et considérer l'aval, en accompagnant les filières jusqu'au produit final. Les contrats de transition écologiques ne doivent pas rester un outil d'affichage politique, mais doivent amener du concret, de la valeur ajoutée

Q : Plus largement, quel rôle doit jouer la future PAC dans cette quête de souveraineté alimentaire ?

Si on parle de souveraineté alimentaire on parle de capacité de faire un choix sur un type d'alimentation qu'on veut. Si on parle de la PAC, on parle de l'échelle du territoire européen, et la PAC devrait déjà faire en sorte que l'alimentation qui est produite sur le territoire européen, le soit dans les mêmes conditions. Ce n'est pas normal que les conditions de production, les règles du jeu ne soit pas les mêmes en ce qui concerne la réglementation européenne. On n'applique pas les mêmes exigences pour le verdissement, les BCAE ou les différentes directives, on n'applique pas le même cahier des charges en bio, idem niveau bien être animal... La PAC doit remettre un cadre commun plus précis dans tout ça, au lieu de laisser les Etats Membres décider des modalités d'application.

Q : La révision de la politique commerciale de l'Europe pourrait également être une grande avancée pour la souveraineté alimentaire européenne. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ?

Si la souveraineté alimentaire c'est la capacité de choisir une alimentation de qualité, produite selon un certain type de standards, de ceux qu'on choisit d'imposer à nos agriculteurs, il faut également que dans les rayons on trouve des produits qui correspondent à ces standards qu'on exige.

Or dans les rayons, on trouve de tout, et le consommateur n'a pas forcément la notion des conditions dans lesquels ont été produits les aliments qu'on met à sa disposition. [Le premier élément qu'il prend en compte, c'est le prix](#), et le prix est plus faible quand on produit avec moins d'exigences sanitaires ou environnementales.

C'est pour ça que de plus en plus de producteurs et d'associations demandent la mise en place des clauses miroirs, c'est-à-dire qu'on refuse d'importer des denrées qui n'ont pas été produites selon les normes exigées au niveau de l'UE.

[Et cette révision de la politique commerciale européenne, elle communique explicitement cette possibilité : celle de refuser ou de taxer les produits qui ne respectent pas nos standards de qualité.](#) Et si c'était mis en œuvre, la politique commerciale pourrait bien avoir une influence sur l'agriculture plus forte que celle de la PAC.

Section 3 : Rôle des coopératives

Q : La reconquête de la souveraineté alimentaire doit se faire avec les acteurs agricoles. Comment les acteurs économiques que sont les coopératives peuvent se positionner pour, à la fois profiter du mouvement de reterritorialisation de l'agriculture, tout en maximisant leur capacité à conquérir des marchés à l'export ? Est-ce compatible ?

Le premier rôle d'une coopérative, c'est d'assurer les débouchés. **Ainsi, la conquête des marchés à l'export n'a de sens que si ces marchés sont rémunérateurs.** Aujourd'hui, on fait beaucoup de céréales parce que vendre du blé au pays du Maghreb c'est rémunérateur, mais si demain, vendre du blé sous label HVE ou autre c'est plus rémunérateur, qu'on arrive à payer du colza sous label bas carbone et qu'on développe les protéagineux pour la consommation humaine, quel intérêt de conserver une place à l'export ? Il faut sortir du [mythe de la vocation exportatrice](#) et se placer sur les marchés où nous sommes compétitifs, là où l'on peut rémunérer la qualité.

On peut rappeler que le dernier rapport de l'OCDE indiquait que « ces dix dernières années, la croissance de la production céréalière a dépassé celle de la demande, ce qui a conduit à la constitution de stocks importants et à la diminution des prix ». [Sur les 10 dernières années, le ratio production/consommation est en moyenne de 101.6%, et augmente en tendance sur la longue période.](#)

Q : Sur quels atouts les coopératives agricoles peuvent-elles s'appuyer pour profiter de ce mouvement vers la souveraineté alimentaire ? La structuration des filières pour servir les marchés locaux est-elle une piste ?

Le travail des coopératives, ça va devenir de valoriser la différence de la production française ou locale avec le reste. Démontrer les différences de normes, de conditions d'élevage de façon détaillée et argumenter. Si l'on prend l'exemple du bio ou des oeufs de poules élevées en plein air, cela montre bien que les consommateurs sont prêts à payer un peu plus cher s'ils ont compris pourquoi. Mais il faut des messages très simples, qui soient clairs pour des gens qui ne sont pas familiers de l'agriculture.

Il y a des initiatives locales qui sont intéressantes, au niveau de la préférence des marchés publics pour les productions de proximité, le développement de légumeries pour la restauration collective. Ça ne suffira pas, mais ce sont aussi des pas dans le bon sens.

La démarche de filière est indispensable, il faut que chaque maillon soit visé pour aboutir à un produit qui répartisse correctement la valeur ajoutée et qui soit lisible pour le consommateur.

Q : La souveraineté alimentaire deviendra une réalité si on arrive à trouver les modèles économiques permettant de rémunérer correctement les agriculteurs et d'être accessibles aux consommateurs. Comment compenser le manque actuel de compétitivité ?

Il n'est pas juste de dire qu'on manque de compétitivité. On n'est pas compétitifs sur des marchés à faible valeur ajoutée, c'est un fait. On fait des produits avec des standards de qualité élevés, et sur ce créneau, on le fait bien, mais on le valorise mal.

Mais si on doit parler de compétitivité, il y a un récent rapport de l'APCA qui montre très bien que la rentabilité des fermes est grevée par le niveau d'endettement. Par exemple, les PCAE (plan de compétitivité et d'adaptation des entreprises), qui permettent d'obtenir des subventions pour se moderniser, sont toujours très sollicités par les agriculteurs, qui voient toujours les 25% d'aides, sans forcément bien voir les 75% à rembourser. Un JA qui s'installe part avec des investissements de plusieurs centaines de milliers d'euros à rembourser, sur 15 ou 20 ans, et espère dégager à peine un SMIC, si tout va bien. On a un niveau de capital investi qui ne correspond pas à l'efficacité économique des fermes.

Il faut à la fois arriver à recalibrer les outils de production, accepter de viser un produit brut réduit, mais de maximiser les marges... Et il faut aussi que le consommateur accepte de payer les produits à leur vrai niveau. [La part de l'alimentation dans le budget des ménages est en baisse constante, le prix à la consommation sont déconnectés des prix à la production](#). On préfère que le consommateur dépense dans l'électroménager que dans l'alimentation. Il y a un travail de rééducation à faire là-dessus, et la nécessité d'articuler avec une politique alimentaire digne de ce nom qui permette aux plus démunis de s'acheter une alimentation de qualité, produite en France.

Q : Comment trouver les nouveaux équilibres économiques de ces filières locales ayant aussi des objectifs climatiques car les consommateurs veulent du local + du bas carbone et de l'agroécologique ?

Avec le confinement et l'essor des circuits courts, les politiques, les consommateurs, la société s'est dit que c'était LA solution. Les prix un peu plus élevés qu'en grande surface, pas d'intermédiaire, produit à proximité, ça a l'air de cocher toutes les cases. La vérité, c'est qu'il existe une plus-value sur le prix de vente pour l'agriculteur, mais que cette plus-value implique des investissements supplémentaires et surtout beaucoup de temps de travail supplémentaire. L'agriculteur devient transformateur, commercial, vendeur, webmaster, et il a toujours son travail de producteur à faire. Cela montre un échec des circuits classiques, le faire d'être condamné à travailler toujours plus d'heures pour seulement espérer un revenu qui ne soit pas négatif.

Les filières locales doivent tenir compte de ces enjeux, les petites unités qui ne bénéficient pas d'économie d'échelles ne sont pas nécessairement viables quand on considère tout ces facteurs, il y a un équilibre à trouver. Un meilleur partage de la valeur ajoutée dans les filières locales comme dans les filières classiques comme celui voulu par la loi Egalim, associé à une augmentation du consentement à payer pour ces consommateurs qui veulent faire des choix de consommation responsable sont deux éléments qui me paraissent à la base de ces nouveaux équilibres économiques.

Alessandra Kirsch, Directrice des études d'Agriculture Stratégies

Le 21 avril 2021