

Quelles pistes pour une vraie souveraineté alimentaire ?

Réduire et choisir nos dépendances pour se nourrir durablement

Août 2022

L'Initiative Souveraineté, lancée en janvier 2022, est la plateforme de l'Institut Choiseul dédiée aux enjeux de souveraineté et de résilience. Cette Initiative a pour but d'identifier et de promouvoir des mesures pragmatiques et concrètes destinées à renforcer l'autonomie stratégique de la France et de l'Europe. Au travers de rencontres régulières réunissant acteurs économiques de premier plan et experts reconnus, et par la production de documents de synthèse et d'orientation émanant des écosystèmes réunis, l'Institut Choiseul entend ainsi prendre part au débat sur la nécessaire souveraineté nationale et européenne dans des domaines aussi variés que la défense, l'industrie, l'agroalimentaire ou encore les transports.

La deuxième *Rencontre Souveraineté & Résilience* s'est tenue en juin 2022 autour d'acteurs de premier plan qui ont partagé leur témoignage, vision prospective et bonnes pratiques : Stéphane Layani (Marché international de Rungis), Jérémie Lecha (Groupe Roullier), Mickaël Nogal (ANIA) et Thierry Pouch (Chambres d'agriculture de France).

Introduction

Dans un multilatéralisme mis à mal, le grand retour de la souveraineté agroalimentaire

La multiplication des crises (sanitaires, militaires, climatiques, économiques) que l'ordre mondial multilatéral connaît depuis plusieurs années amène à se questionner sur nos paradigmes de compréhension du monde. Il est désormais acquis que la Covid-19 aura agi comme accélérateur de ce qu'on pourrait qualifier de grande « déstabilisation du multilatéralisme ».

Fondement de la vie humaine et des sociétés, l'alimentation nous façonne autant que nous façonnons le monde pour la produire. Il était logique que le grand retour de la souveraineté dans les discours – bientôt les actes ? – en fasse l'une de ses thématiques phares. La « souveraineté alimentaire » figurant désormais dans l'intitulé du ministère français de l'agriculture tend à se confondre avec les concepts d'autonomie et de sécurité alimentaire. Nous préférons pour cela appréhender la souveraineté alimentaire comme un horizon désirable, qui consiste à réduire les dépendances critiques actuelles, anticiper celles à venir, tout en assurant une alimentation saine en quantité suffisante à la population, ceci de manière durable pour la planète et ses écosystèmes. Être souverain en matière agricole et alimentaire, c'est donc ne pas dépendre, ou a minima avoir la capacité de diversifier et choisir ses dépendances. En outre, l'objectif que constitue une souveraineté agroalimentaire complète impose de toute évidence d'éviter les situations monopolistiques, notamment à l'égard de pays concurrents.

La crise climatique de fond va continuer de bouleverser l'architecture mondiale de l'agriculture. L'assèchement des sols, les phénomènes climatiques extrêmes et l'affaiblissement des ressources en eau vont amoindrir le potentiel agricole des pays du sud, à rebours de certains pays du nord de l'Europe qui en gagneront. À seul titre d'exemple, à l'horizon 2100, l'impact du réchauffement climatique dans la frange sud de la Sibérie permettra à la Russie de produire 1 milliard de tonnes de grains supplémentaire.

La multiplication des zones de tension voire de conflit ouvert aggrave la situation : compétition pour les ressources et les surfaces, pénurie organisée, dépendances exacerbées... Le conflit en Ukraine a déjà provoqué une hausse alarmante du cours des céréales. La Russie et l'Ukraine représentent un tiers des exportations mondiales de blé et 80% des exportations d'huile de tournesol. À court terme, la maîtrise du Donbass (produisant 40% du blé ukrainien) sera déterminante pour l'approvisionnement céréalier mondial.

Tous les signaux laissent craindre une désoccidentalisation durable des enjeux agricoles. Il est urgent de repenser notre stratégie alimentaire à l'échelle européenne. Pour y parvenir, les défis sont nombreux : maîtriser nos dépendances sectorielles, produire une alimentation de qualité en quantité et intégrer davantage le respect de l'environnement dans les pratiques agricoles et la distribution.

Enjeux - Failles - Menaces

La France et l'Union européenne demeurent des puissances agricoles de premier plan

Malgré des difficultés sectorielles croissantes, la France demeure une puissance agricole de premier plan, autonome sur les denrées de base. Notre pays ne présente pas de vulnérabilité critique et immédiate laissant redouter une crise alimentaire. En effet, la France est le premier producteur, en valeur, de produits agricoles au sein de l'Union européenne : le montant total de sa production s'élevait, en 2017, à 72,6 milliards d'euros, très loin devant l'Allemagne (53,4 milliards). En ce qui concerne l'agriculture dite « primaire », notre pays maintient son rang de grande puissance céréalière (sixième place, et deuxième s'agissant du maïs).

Parmi ses atouts, la France peut notamment compter sur une industrie de transformation vigoureuse. En termes d'emplois et de chiffre d'affaires, le secteur agroalimentaire est le premier secteur industriel français. Ce dernier a affiché une grande résilience face à la crise sanitaire : sa production a baissé de seulement 2,3 % contre 12,5 % pour l'industrie manufacturière en 2020. La France maîtrise par ailleurs l'intégralité de la chaîne de valeur alimentaire, de la production agricole primaire jusqu'à la transformation en produits finis. À l'échelle de l'Union européenne, la France est le deuxième pays producteur d'aliments transformés.

Sur le volet européen, la PAC a en 60 ans fait de l'UE la première puissance agricole mondiale en accroissant la productivité de l'agriculture et en garantissant la sécurité des approvisionnements, ce à des prix raisonnables. En outre, les 22 millions de personnes qui font vivre ce secteur en Europe produisent quotidiennement une grande variété de produits abordables et de qualité. Mais surtout, cet écosystème est parvenu à garantir une relative souveraineté alimentaire à l'ensemble du continent.

Exception faite des matières premières de fertilisants (voir ci-dessous), l'Europe ne présente pas de dépendances critiques avec des pays concurrents, à l'image de la Chine ou la Russie. L'Asie, par sa population, est un importateur net de produits agroalimentaires. La Chine, plus particulièrement, est confrontée à des difficultés sur sa souveraineté alimentaire, notamment concernant les céréales, le soja ou encore la viande de porc. Si l'absence de dépendance critique, au sens littéral, est à noter, il n'en demeure pas moins que l'UE est le premier importateur mondial de produits agricoles et sa dépendance à certains produits s'accroît : protéines végétales (à l'instar de la France, 90 % des protéines végétales sont importées), ou encore matériels agricoles (tracteurs, outils mécaniques, etc).

La France, première puissance agricole européenne, souffre néanmoins de dépendances sur certaines matières premières alimentaires

La France est en difficulté dans certains secteurs, particulièrement la production de protéines végétales. « Mère nourricière de l'Europe », notre pays connaît certaines difficultés sectorielles depuis plusieurs années. La dépendance protéinique pour l'alimentation animale, au soja sud-américain en particulier, produit à coup de déforestation et de destruction de la biodiversité, constitue l'un des points les plus préoccupants. Ces dépendances liées aux importations protéiniques exposent nos agriculteurs et éleveurs aux fluctuations des cours mondiaux de matières premières agricoles.

Depuis une quinzaine d'années, une nouvelle dépendance de l'agriculture française voit le jour : le secteur des fruits et légumes enregistre depuis les années 1970 des déficits chroniques du fait d'importations massives. Au total, plus de la moitié des fruits et légumes consommés en France est importée, contre environ un tiers il y a 20 ans.

Cette évolution peut être attribuée en partie à une demande des consommateurs correspondant à la consommation croissante de fruits exotiques et de produits en contre-saison.

D'un point de vue économique, l'avantage comparatif que détenait la France dans le secteur agricole s'étiole. Entre 2011 et 2017, l'excédent agricole français a été divisé par deux. La France est le sixième exportateur mondial de produits agricoles quand elle était le troisième en 2005 ; ce décrochage constitue, au niveau mondial, le record des parts de marché perdues. Depuis les années 1990, on assiste à une baisse de la production bovine et à une stagnation de la production de céréales. Un rapport sénatorial pointe à cet égard l'érosion permanente de notre surface agricole depuis le début des Trente Glorieuses (17% soit l'équivalent de la surface de la région Grand Est). À rebours de la France, les autres grandes puissances sont parvenues à accroître leur surface agricole (Brésil, Argentine, Chine) ou à la maintenir (États-Unis, Russie). La balance commerciale française est par ailleurs dépendante du secteur viticole, sans lequel le déficit commercial atteindrait 6 milliards d'euros par an.

La conjoncture géopolitique met l'industrie agroalimentaire européenne sous pression

La guerre menée par la Russie en Ukraine entraîne des conséquences de deux ordres pour les économies européennes : d'une part ce conflit renchérit, par un effet de rareté exacerbée, le coût de matières premières agricoles telles que le blé, le colza ou encore le tournesol ; d'autre part le conflit menace la stabilité alimentaire du continent africain et du Moyen-Orient. La destruction de certaines cultures (notamment dans le sud et l'est de l'Ukraine) ainsi que la paralysie du trafic maritime en Mer Noire ont contribué à une envolée des prix des matières premières agricoles sur les marchés mondiaux. Par effet de diffusion au sein des chaînes de va-

leur, l'inflation a ainsi atteint une très grande variété de produits alimentaires au sein de l'UE. Si l'on s'en tient à l'analyse stricto-sensu de la souveraineté alimentaire européenne, cette dernière n'est pas remise en cause par cet accroissement, au niveau mondial, de la rareté de certaines matières premières, dont l'Europe n'est pas dépendante.

Néanmoins, l'Union européenne présente des dépendances handicapantes vis-à-vis de son voisin russe. La majorité des intrants chimiques agricoles (engrais, fertilisants et pesticides) sont notamment importés de Russie. En 2019, la France avait acheté pour près de 150 millions d'euros d'engrais à la Russie (2,1 milliards de dollars pour l'UE). Depuis le conflit ukrainien, les prix de ces fertilisants ont été multipliés par deux, aggravant de fait cette dépendance.

L'inflation grandissante provoquée par la situation géopolitique pourrait potentiellement être lourde de conséquences sur les défaillances d'entreprises. La pression inflationniste récente fait peser un risque sur la filière agroalimentaire. Ce dernier concerne avant tout les TPE/PME, qui représentent 98 % des entreprises du secteur. Les prix négociés avec les distributeurs risquent de ne pas permettre aux PME/ETI, en l'état actuel de la situation, de faire face à l'inflation des matières premières et de l'énergie. Ce maillon de la chaîne est pris en étau et des défaillances d'entreprises sont à prévoir.

La nécessaire adaptation de l'agriculture européenne au changement climatique

Comme chacun sait, le réchauffement climatique entraînera des conséquences rapides et importantes sur l'agriculture européenne. Les modélisations scientifiques permettent déjà d'imaginer avec un degré de précision élevé les variations climatiques futures en fonction des zones géographiques. Dès lors, il convient d'imaginer dès à présent une stratégie de transformation des cultures prenant en compte les paramètres climatiques futurs (stress hydrique, épisodes caniculaires fréquents, hivers doux). La recherche agronomique, qu'il s'agisse de sélection variétale, d'hybridation ou d'avancées dans les industries se-

mencières, est en mesure d'apporter des solutions. À titre d'exemple, en France, les vignobles méridionaux pourraient être menacés par le réchauffement, contraignant les viticulteurs à introduire des cépages plus résistants à la hausse des températures et moins consommateurs en eau.

Une stratégie agricole européenne insuffisamment productive

Les premières études d'impact réalisées dans le cadre de l'évaluation du projet « *Farm to Fork* » tendent à mettre en lumière une baisse massive de productivité de l'agriculture européenne. Une étude du *United States Department of Agriculture (USDA)* souligne que la mise en place de cette stratégie conduirait à une baisse de 12 % de la production agricole européenne ainsi qu'à une chute de 20 % des exportations du Vieux Continent, des résultats en résonance avec les conclusions de l'étude menée par les chercheurs du JRC, le centre interne de recherche de la Commission européenne. La baisse des exportations européennes combinée à la croissance démographique des pays en situation de tension alimentaire doit nous questionner collectivement sur notre feuille de route.

Un cadre juridique complexe et certaines normes peu respectées

Parmi les difficultés rencontrées par les agriculteurs français figure en bonne place le caractère « extensif » des transpositions juridiques européennes par le législateur français. Résulte de cette interprétation excessive des textes européens une distorsion concurrentielle intra européenne, défavorisant les acteurs français du secteur de l'agroalimentaire.

D'autre part, les accords de libre-échange conclus par l'Union européenne présentent des failles juridiques et ouvrent la porte à des asymétries concurrentielles croissantes entre les producteurs européens et ceux de pays-tiers. Les normes appliquées à certains produits importés se retrouvent donc dans certains cas inégales à celle appliquées à la production domestique. Selon les autorités de contrôle que sont la DGCCRF et la DGAL, entre 8 et 12 % des produits

importés dans l'UE chaque année ne respecteraient pas les normes européennes, et ce taux grimperait même entre 10 et 25 % pour les normes françaises, du fait de la susmentionnée surinterprétation de certaines directives européennes. En raison de l'absence de clauses miroir dans certains accords de libre-échange conclus, les conséquences pour les agriculteurs européens sont particulièrement pénalisantes du point de vue de leur compétitivité.

Enfin, des lenteurs juridiques et administratives subsistent en France quant aux procédures d'homologation et de mise sur le marché de solutions innovantes, qui permettraient pourtant de réduire les dépendances européennes à certaines matières premières ou fertilisants importés, notamment de Russie.

Les difficultés structurelles du monde agricole français

En France, des charges élevées grèvent la compétitivité des agriculteurs. Le coût du travail horaire a augmenté plus vite en France que chez la plupart de nos voisins européens, créant ainsi un fossé de compétitivité. Selon la Direction générale du Trésor, « 70 % de l'érosion de l'excédent commercial français s'explique par un effet compétitivité négatif ».

L'une des difficultés structurelles à laquelle l'agriculture française doit faire face est la transition démographique inédite qui s'opère dans la profession agricole. Entre 2008 et 2018, la France a perdu environ 65 000 chefs d'exploitation, passant de 514 000 à 448 500. Notre pays perd entre 1,5 et 2 % de ses exploitants agricoles par an. Les nouvelles installations, malgré les aides dont les jeunes de moins de 40 ans bénéficient, ne suffisent pas à compenser la chute démographique. 50 % des effectifs pourraient disparaître d'ici la moitié du siècle. La taille moyenne des exploitations continue d'augmenter (65 hectares) du fait de la mécanisation toujours plus performante et de l'attribution des surfaces des anciennes exploitations vers des exploitations existantes. ■

La souveraineté agroalimentaire en chiffres

1^{er} La France est le 1^{er} pays producteur de céréales de l'Union européenne, et le 6^e dans le monde.

Le déficit commercial issu des cinq légumes composant la ratatouille en 2019 était de

650 M €

÷ 2

L'excédent commercial agricole français a été divisé par deux depuis les années 2000, chutant de 11 à 5,5 milliards d'euros. Sans le secteur viticole, la France enregistrerait un déficit commercial agroalimentaire de **6 milliards** d'euros par an.

52 ans En 2016, c'était l'âge moyen des chefs d'exploitation en France et 55 % des agriculteurs-exploitants sont âgés de 50 ans ou plus.

La part du territoire national dédiée à l'agriculture a chuté entre 1950 et 2019 de

63 > 52 %

Propositions - Orientations - Actions

Diversifier les approvisionnements et innover pour réduire l'exposition au risque

1

› Diversifier et sécuriser les approvisionnements de matières premières afin d'assurer un niveau satisfaisant d'autonomie et de résilience pour l'avenir.

- Diversifier les sources d'approvisionnement des matières premières liées à la fabrication de fertilisants, pour lesquelles l'Europe est notamment dépendante de la Russie.
- Afin d'être maîtres de nos dépendances, faciliter l'accès aux marchés alternatifs tels que le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord ou encore le Canada *via* des accords commerciaux ou un abaissement des droits de douane.

› Faire de l'innovation technologique un moteur de souveraineté agroalimentaire en Europe.

- L'Union européenne doit innover et investir massivement dans la R&D afin de se placer en amont des chaînes de valeur stratégiques et réduire son exposition à des intrants d'importance critique, notamment les matières premières indisponibles en Europe. En ce sens, les partenariats entre groupes privés et centres de recherche universitaires/publics doivent être largement accrus et le CIR (Crédit Impôt Recherche) sanctuarisé.

- Réduire les délais et la complexité des procédures et formalités administratives. Les principaux obstacles à l'innovation sont d'ordre réglementaire. Une autorisation de mise sur le marché en France est bien plus coûteuse en temps et en argent que dans d'autres pays européens comme l'Allemagne (pour les produits fertilisants, en moyenne 4 ans en France et entre 50.000 – 200.000 euros contre en moyenne 6 mois et 5000 euros en Allemagne ou en Belgique). Les procédures administratives et juridiques liées à l'innovation doivent ainsi pouvoir bénéficier de délais raccourcis et de formalités allégées.
- L'importation de produits fertilisants finis doit être limitée pour permettre aux filières françaises de se développer, d'innover et de participer activement à la souveraineté agricole française. Notre pays a les moyens, par l'innovation, de mettre fin à cette dépendance majeure que constitue l'importation massive de fertilisants pour soutenir notre production agricole.

Assurer et faire respecter un cadre réglementaire favorable aux acteurs agroalimentaires français et européens

2

› Simplifier le cadre réglementaire du secteur agro-alimentaire et faire respecter nos normes. Afin de lutter contre la surtransposition des directives européennes qui affecte le secteur agroalimentaire français, il est nécessaire de lancer une démarche active de clarification des textes juridiques. Le législateur devrait ainsi s'assurer, lors de la transposition, que celle-ci ne désavantage pas les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes européennes et reprendre si possible « mot pour mot » la formulation des directives. La France doit s'engager dans une démarche de limitation du phénomène de surtransposition juridique qui nuit à la compétitivité de notre agriculture.

› Faire respecter les normes européennes par équité avec notre industrie agroalimentaire. Entre 8 et 12 % des denrées alimentaires importées ne respectent pas les normes européennes de production. Conformément aux observations de la mission sénatoriale, une consolidation des moyens des autorités en charge des contrôles au niveau national est nécessaire : il convient d'accroître les contrôles et la traçabilité des denrées issues de pays-tiers pour qu'elles respectent enfin dans leur totalité les normes imposées aux producteurs et transformateurs européens.

Produire plus et mieux 3

› À l'échelle française, continuer d'investir massivement dans la production de protéines végétales. A ce jour, notre pays produit seulement la moitié des matières riches en protéines nécessaires à l'élevage. Cultiver des légumineuses en France va limiter le recours aux importations, l'impact environnemental engendré et améliorer l'autonomie des exploitations. Grâce au volet agricole du plan de relance français, les surfaces sont supposées doubler à l'échéance de 2030. Il faut poursuivre en ce sens. Un investissement massif dans la production en France de ces protéines présente le double avantage de limiter l'impact environnemental négatif de ces importations et de réduire sensiblement l'exposition de nos agriculteurs aux fluctuations des cours mondiaux de certaines matières premières agricoles, tout en apportant des bénéfices au sol (légumineuses).

› Revoir la stratégie européenne « *Farm to Fork* » présentée par la Commission européenne, qui nécessite d'être amendée. Il est impensable dans les circonstances actuelles de mettre en œuvre une stratégie alimentaire dont la principale conséquence sera une réduction de la production agricole européenne de l'ordre de 10 à 15 %. Afin de limiter nos dépendances stratégiques, il faudra nécessairement produire davantage de matières premières agricoles. Compte tenu de la situation géopolitique qui va affecter prioritairement les pays du Sud, l'Union européenne porte également la responsabilité d'exporter des ressources agricoles vers des pays en situation de tension alimentaire. Cet état de fait impose aux 27 d'augmenter leur production agricole ou à défaut, de la stabiliser, sans pour autant renier le virage agroécologique déjà amorcé. Une Europe souveraine sur le plan alimentaire et en capacité de répondre à la demande de pays-tiers doit être l'objectif partagé de tous les acteurs.

S'adapter aux conséquences du changement climatique 4

› Modéliser les conséquences du changement climatique à l'échelle de l'Union européenne. Dès à présent, un travail doit être mené par les services de la Commission européenne, avec l'appui de scientifiques, pour anticiper et modéliser les conséquences du changement climatique sur l'intégrité des cultures européennes.

› Mettre en œuvre une stratégie d'adaptation et de transformation des cultures d'ici 2050. Après avoir identifié les cultures viables en fonction des zones géographiques et des modifications climatiques attendues, appliquer un plan de transition agricole à l'aide de la sélection variétale et de l'innovation dans les semences.

Améliorer la résilience des chaînes logistiques 5

› Améliorer notre résilience logistique pour garantir une souveraineté agroalimentaire effective. Une synchronisation européenne accrue des réseaux de distribution nationaux doit être mise en œuvre dans la prochaine décennie en multipliant les interconnexions de fret (maritime/routier/ferroviaire) pour relier efficacement les bassins de production et de consommation alimentaire européens. L'Est de l'UE reste insuffisamment relié à l'Europe occidentale et les normes techniques sont souvent non homogènes (ie espacement des voies de chemin de fer).

Valoriser et protéger les métiers de la filière agricole 6

› Stabiliser les effectifs d'agriculteurs. La taille des exploitations n'étant pas extensible à l'infini, à moyen-terme, il sera nécessaire de stabiliser les effectifs d'agriculteurs afin d'éviter une perte des savoir-faire et une menace sur l'équilibre de production agricole française. La vitalité des associations de jeunes agriculteurs et le dynamisme de l'enseignement agricole méritent d'être unanimement salués. Les rapprochements entre ces structures issues du monde professionnel et l'enseignement doivent pouvoir être facilités dès le collège. Les aides financières qui visent à aider les jeunes agriculteurs à s'installer (notamment en ce qui concerne le capital de départ) doivent être pérennisées, le cas échéant accrues pour un effet significatif sur les installations.

› Améliorer la condition matérielle des agriculteurs sera également un déterminant majeur de la stabilisation des effectifs. Comme l'appellent de leurs vœux les représentants sectoriels, la loi EGALIM (et sa seconde mouture) doit être appliquée et respectée par les distributeurs. Quatre ans après sa promulgation, de nombreux manquements sont observés et le respect de la loi par toutes les parties prenantes n'est pas encore acquis. À l'avenir, il faudra sanctuariser cette avancée juridique afin de préserver la valeur ajoutée du travail des agriculteurs et de donner à l'alimentation son juste prix. ■

L'Institut Choiseul

L'Institut Choiseul est un *think and do tank* indépendant, non partisan et à but non lucratif. Il se dédie au décryptage des grands enjeux économiques et à la fédération de la jeune génération économique.

Pour alimenter le débat public et incarner les dynamiques économiques en cours, l'Institut Choiseul produit des Notes Stratégiques, des études ponctuelles et des classements de jeunes leaders. Pour fédérer et animer ses communautés, il déploie des événements de haut-niveau mêlant networking convivial, témoignage d'experts et de praticiens et échanges sur des sujets de prospective, sur différents territoires et verticales économiques, en France, en Europe et en Afrique.

Au croisement de la communauté d'affaires et du cercle de réflexion, l'Institut Choiseul offre une plateforme aux décideurs économiques privés comme publics pour s'identifier mutuellement, se mettre en réseau, promouvoir leurs initiatives et réfléchir aux grandes tendances économiques de demain.

Les partenaires de l'Initiative Souveraineté

L'Institut est accompagné par un noyau dur de partenaires fondateurs, tous acteurs français ou européens, qui prennent une part active à la discussion et à la formalisation de recommandations :



INSTITUT
CHOISEUL

Institut Choiseul

12, rue Auber 75009 Paris
+33 (0)1 53 34 09 93

www.choiseul.info

