

Qu'entend-on par *souveraineté alimentaire* ?

Fiche **QUESTIONS SUR...** n° 10.02.Q03

2021, révisée en janvier 2025

Mots clés : souveraineté alimentaire, système alimentaire, transition

Le concept de *souveraineté alimentaire* a été développé dans les années 1980 par le mouvement international *Via Campesina* qui regroupe aujourd'hui plus de 200 millions de paysans dans 81 pays.

Ce concept a été présenté aux *Sommets mondiaux de l'Alimentation* organisés par la FAO en 1996, puis 2002, ainsi qu'au *Forum Social Mondial de Porto Alegre* en 2002 et réaffirmé lors du sommet mondial des Nations unies sur les systèmes alimentaires (UNFSS) du 23 septembre 2021 à New York.

La définition actuelle de la souveraineté alimentaire a peu évolué au cours du temps dans son contenu académique, pour s'établir ainsi dans sa version la plus récente : "*Droit des peuples à une production durable d'aliments sûrs, nutritifs et culturellement appropriés, sans que celle-ci porte préjudice aux droits des autres peuples*". Cependant, son utilisation à des fins d'affichage politique s'éloigne fréquemment de cette définition.

Les bases de définition de la souveraineté alimentaire

La notion générale de souveraineté a des bases constitutionnelles, et s'appuie sur des instruments juridiques relevant des États.

Pour la souveraineté alimentaire, le fondement est le *droit à l'alimentation* figurant à l'article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* des Nations Unies de 1948 ; ce droit n'est cependant présent que dans la Constitution que d'une trentaine de pays.

La souveraineté alimentaire s'inscrit donc dans un objectif politique pouvant figurer dans l'intitulé des ministères et les attendus des lois nationales (comme en France). On constate toutefois que les mesures normatives et les ressources budgétaires demeurent souvent insuffisantes pour s'approcher des principes de la souveraineté alimentaire selon *Via Campesina* :

- Assurer une alimentation durable à tous, s'inspirant des *diètes traditionnelles ou autochtones*¹.
- Donner la priorité au développement de la production locale en vue d'approvisionner le marché domestique, plutôt que celui de l'exportation.
- Autoriser les États et leurs Unions à se protéger des importations à trop bas prix.
- Autoriser des soutiens publics aux paysans, à condition qu'ils ne servent pas à exporter à bas prix.
- Garantir une stabilité des prix agricoles au niveau international, par des accords de maîtrise de la production et l'interdiction de la spéculation sur les produits alimentaires de base pratiquée par les marchés spot.

La dimension internationale donne ainsi une configuration géopolitique au concept de souveraineté.

La prise en compte de la souveraineté alimentaire dans la réflexion politique

Les crises mondiales récentes (financière en 2007-2008, sanitaire et économique en 2020-2021, conflits armés en Ukraine et au Moyen-Orient depuis 2022) incitent les dirigeants politiques à réaffirmer la nécessité de la souveraineté alimentaire pour assurer la sécurité alimentaire nationale. Cette posture s'inscrit dans la contestation du cycle de mondialisation ; ce cycle, observable depuis les années 1980, connaît une stagnation à partir de 2010, mais demeure à un haut niveau. Il est néanmoins remis en cause à partir de 2022.

Compte tenu de son caractère complexe (intégrant des considérations politiques, économiques et sociales), il est cependant difficile de mesurer le niveau de souveraineté alimentaire des pays.

Deux indicateurs techniques sont néanmoins calculables à partir des bilans alimentaires de la FAO : le *taux d'autosuffisance alimentaire* (TAS), et son corollaire, le *taux de dépendance alimentaire* (TDA).

¹ Terme utilisé par les nutritionnistes pour désigner le modèle de consommation

- Le TAS mesure la capacité théorique d'un pays ou d'une macro-région du monde à nourrir sa population avec sa production (TAS = Production nationale / (Production nationale + Importations - exportations)).
- Le TDA mesure la part de l'offre domestique d'aliments provenant des importations (TDA = Importations / (Production + Importations - Exportations)).

Ces ratios sont estimés par produit et groupe de produits alimentaires ; par construction ils ne sont pas complémentaires, aussi leur addition n'est pas égale à 100 %.

À partir d'un calcul de moyenne triennale 2020-2022, le *tableau 1* ci-dessous montre que :

- L'Afrique du Nord et l'ensemble du continent africain ont de faibles taux d'autosuffisance pour les produits fortement mondialisés (huiles, sucre, céréales) et la moyenne des 9 produits considérés.
- L'Amérique du Sud et du Nord sont excédentaires pour la plupart des produits. L'Amérique du Sud apparaît comme la première région excédentaire.
- L'Asie est proche de l'autosuffisance.
- L'Union européenne est déficitaire pour les oléagineux et huiles, les fruits, les produits de la mer et le sucre.
- La France est largement excédentaire du fait des céréales et du sucre de betterave et le serait davantage si l'on avait pris en compte les boissons alcoolisées.

Tableau 1 : Taux d'autosuffisance (TAS) par groupe de produits et régions, moyenne 2020-2022

| Produits / Régions | Afrique | Afrique du Nord | Amérique du Sud | Amérique du Nord | Asie | Union européenne | France |
|--------------------------------|---------|-----------------|-----------------|------------------|------------|------------------|------------|
| Céréales et dérivés sauf bière | 68 % | 45% | 131% | 127% | 88% | 102% | 187% |
| Fruits et dérivés sauf vin | 106 % | 110% | 148% | 31% | 101% | 80% | 58% |
| Huiles végétales | 52 % | 45% | 132% | 99% | 106% | 70% | 86% |
| Produits laitiers | 78 % | 69% | 97% | 97% | 85% | 91% | 103% |
| Légumes | 99% | 106% | 101% | 106% | 100% | 94% | 67% |
| Œufs | 99% | 100% | 100% | 103% | 100% | 99% | 98% |
| Poissons et fruits de mer | 94% | 103% | 296% | 65% | 94% | 45% | 31% |
| Sucre et édulcorants | 61% | 53% | 176% | 79% | 90% | 100% | 151% |
| Viandes | 90% | 95% | 127% | 95% | 89% | 117% | 94% |
| Moyenne 9 produits | 80% | 71% | 131% | 105% | 93% | 94% | 121% |

Source : nos calculs sur données Faostat, <https://www.fao.org/faostat/fr/#data/FBS> - 30dec2024

Dans le *tableau 2* suivant (TDA), les taux moyens calculés sur 9 groupes de produits montrent – de façon contre-intuitive – une forte dépendance externe pour l'Union européenne, imputable aux produits de la mer, aux huiles végétales, au sucre et aux fruits. L'Afrique et surtout l'Asie présentent des taux moyens plus faibles. L'Amérique du Sud, du fait de hauts niveaux de production locale tournés à la fois vers le marché intérieur et l'exportation, présente le plus faible TDA mondial.

Tableau 2 : Taux de dépendance alimentaire (TDA) par groupe de produits et régions, moyenne 2020-2022

| Produits / Régions | Afrique | Afrique du Nord | Amérique du Sud | Amérique du Nord | Asie | Union européenne | France |
|--------------------------------|---------|-----------------|-----------------|------------------|------|------------------|--------|
| Céréales et dérivés sauf bière | 36% | 56% | 22% | 7% | 19% | 50% | 19% |
| Fruits et dérivés sauf vin | -61% | 6% | 5% | 80% | 8% | 73% | 53% |
| Huiles végétales | 61% | 71% | 16% | 25% | 40% | 88% | 53% |
| Produits laitiers | 24% | 32% | 9% | 7% | 27% | 46% | 30% |
| Légumes | 6% | 3% | 9% | 48% | 3% | 73% | 58% |
| Œufs | 2% | 1% | 0% | 1% | 1% | 31% | 13% |
| Poissons et fruits de mer | 36% | 24% | 38% | 69% | 23% | 148% | 91% |
| Sucre et édulcorants | 61% | 68% | 7% | 35% | 34% | 78% | 28% |
| Viandes | 11% | 6% | 4% | 8% | 14% | 40% | 29% |
| Moyenne 9 produits | 31% | 35% | 14% | 19% | 14% | 57% | 34% |

Source : nos calculs sur données Faostat, <https://www.fao.org/faostat/fr/#data/FBS> - 30dec2024

Le score de TDA le plus élevé concerne l'UE. Il s'explique en partie par la prise en compte des échanges intra-communautaires, particulièrement élevés.

Cette analyse, très globale, doit être affinée par produit (notamment pour les produits transformés) afin de pouvoir établir un diagnostic plus précis concernant la couverture de la consommation alimentaire humaine ; celle-ci est approchée par le calcul de la *disponibilité alimentaire humaine*² vis-à-vis de la production nationale, ce qui constituera une approche du degré d'autonomie alimentaire, autre concept fréquemment utilisé durant la pandémie covid-19.

Les économistes complètent la caractérisation de la souveraineté alimentaire par son coût en termes de devises nécessaires pour financer les importations, montant que l'on peut qualifier de *facture alimentaire externe du pays*. En 2023 (selon Faostat) :

- Cette facture s'est élevée au plan mondial à 2000 milliards de dollars US, soit 9 % des importations totales de marchandises.
- Elle a été multipliée par 4,3 depuis le début des années 2000.
- Le Top 10 des pays industrialisés a représenté 51% de la facture alimentaire mondiale avec 1018 milliards USD et le Top 20 67% avec 1336 milliards USD. En tête de liste, la Chine, les États-Unis, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la France. L'Asie est N° 1 mondial des importations de produits alimentaires avec 716 milliards USD, l'UE N°2 avec 642 milliards USD (dont environ le quart d'importations de pays tiers) et l'Amérique du Nord N°3 avec 240 milliards USD.

Dans une période de déficits budgétaires croissants va se poser – dans de nombreux pays fortement dépendants des importations pour nourrir leur population – la question lancinante de leur financement.

Souveraineté alimentaire et alimentation durable

La souveraineté alimentaire – intégrant l'objectif d'alimentation durable pour tous – interpelle sur la stratégie à mettre en place pour y parvenir dans ses différents registres :

- modèle de production,
- modèle de consommation,
- modalités des échanges internationaux de produits et de capitaux,
- échelle territoriale de gouvernance.

De nombreuses contraintes devront être levées. En premier lieu, la volonté politique incluant, au-delà du narratif, des moyens budgétaires à la mesure des défis du développement durable. Il s'agira ensuite de

² Disponibilité alimentaire humaine = Production + variation de stocks + Importation - Exportation - Alimentation animale - Semences - Transformation agroalimentaire - Autres usages - Pertes

vaincre l'inertie des structures économiques nationales et internationales, la résistance des détenteurs de rentes, l'aversion au risque des acteurs des systèmes alimentaires, les pesanteurs administratives, etc.

Pendant, la transition écologique (et ses déterminants sociaux, économiques, environnementaux au sens large incluant le changement climatique) – annoncée durant la crise covid-19 comme inéluctable par de nombreux dirigeants politiques et responsables du secteur privé et de la société civile – pose ainsi la question de sa mise en œuvre dans tous les domaines, et notamment en priorité dans celui, vital, de l'alimentation humaine.

À cet égard, le concept de souveraineté alimentaire ouvre de nouvelles perspectives.

Jean-Louis RASTOIN, membre de l'Académie d'agriculture de France

Ce qu'il faut retenir :

La souveraineté alimentaire est un concept politique forgé dans les années 1980 par *Via Campesina* ; elle mobilise les notions de droit à l'alimentation, de sécurité alimentaire et d'autonomie alimentaire, en intégrant les 3 piliers du développement durable :

- social : santé, emploi, équité ;
- environnemental : préservation des ressources naturelles, dont la terre et l'eau ;
- économique : juste revenu pour les agriculteurs.

L'objectif de la souveraineté alimentaire – rappelé lors de la crise sanitaire et économique liée à la pandémie Covid-19 et confirmé depuis par de profonds bouleversements géopolitiques – devrait constituer l'une des composantes essentielles d'une urgente transition socio-environnementale des systèmes alimentaires.

Pour en savoir plus

- P. CLAQUIN : Souveraineté alimentaire, un éclairage par les indicateurs de bilan, FranceAgriMer, 2023
- Marc EDELMAN: *Food sovereignty: Forgotten genealogies and future regulatory challenges*, Journal of Peasant Studies, (41), 6: 959-978, 2014
- E. FOUILLEUX : *Sécurité alimentaire, souveraineté alimentaire et politiques publiques : de quoi parle-t-on ?* Regards croisés sur l'économie, La Découverte, 2023
- B. HERVIEU : *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*, Flammarion, 1996
- T. POUCH, M. RAFFRAY : *Éclipse, puis résurgence de la souveraineté alimentaire, une approche en termes d'économie politique*, OFCE, Sciences Po, 2023
- H. STRUNA : *Le concept de souveraineté alimentaire au cœur d'une guerre idéologique et politique*, Euractiv France, 2024