

ÉCLIPSE PUIS RÉSURGENCE DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

UNE APPROCHE EN TERMES D'ÉCONOMIE POLITIQUE

Thierry Pouch¹

Chambres d'agriculture France, Laboratoire REGARDS de l'Université de Reims Champagne-Ardenne

Marine Raffray

Chambres d'agriculture France, doctorante à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (ED – SHS)

La notion de souveraineté économique a connu une longue éclipse, indissociable d'une globalisation des économies qui portait en elle l'ambition de voir les États s'effacer devant le principe de fluidité dans la circulation des hommes, des biens et des capitaux. Le recul de la souveraineté a parfois même été associé à un objectif d'apaisement des intérêts des nations par le commerce, signifiant par là que la globalisation constituerait un mode d'organisation des sociétés. La souveraineté alimentaire n'a pas échappé à ce processus de fond, que ce soit par la voie d'échanges internationaux que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), puis l'OMC, ont réorganisés à partir de 1994, ou au travers des réformes de la Politique agricole commune de l'Union européenne. Toutefois, à la faveur de la pandémie de Covid-19 et, surtout, de la guerre en Ukraine, on assiste à une résurgence de la notion de souveraineté économique et, singulièrement, dans le registre de l'alimentation. Cet article entend revenir sur les conditions économiques et politiques de ce retour de la souveraineté et sur l'interprétation qu'il convient d'en donner.

Mots clés : politique agricole, souveraineté économique, France, Europe, États-Unis.

1. Les auteurs tiennent à remercier Vincent Touzé (OFCE), Xavier Ragot (OFCE), ainsi que Nicolas Leron (Sciences Po et CEVIPOF), pour l'intérêt qu'ils ont porté à la problématique de la souveraineté alimentaire, et pour les échanges nourris et fructueux qui ont ponctué les discussions, lors notamment du séminaire « Théorie et économie politique de l'Europe » de Sciences Po, auquel Thierry Pouch a participé en décembre 2022.

1. Introduction

La crise sanitaire causée par la Covid-19 à partir de 2020 a été à l'origine d'une réaffirmation du rôle de l'État dans les processus de décisions économiques. Celle-ci s'est matérialisée sous deux angles. Premièrement, à travers les mesures prises par les États pour d'abord endiguer la progression de la pandémie, puis pour relancer l'activité économique. Secondement, en réaction à l'extraordinaire déstabilisation des chaînes d'approvisionnement mondialisées occasionnée par ces mêmes mesures. Cette désorganisation a mis au jour les fragilités engendrées par les interdépendances des États, elles-mêmes issues du processus de mondialisation, qu'il s'agisse des tensions en matière d'approvisionnement en matériel médical, produits pharmaceutiques, composants industriels, denrées alimentaires, mais aussi de main-d'œuvre (Pouch et Raffray, 2022).

À ce contexte est venu s'ajouter le conflit russo-ukrainien en 2022. La guerre a mis en évidence les faiblesses de la stratégie énergétique de l'Union européenne (UE), fortement dépendante de la Russie pour son approvisionnement énergétique en gaz et en pétrole (von Odarza et Overhaus, 2022), de même que pour les engrais agricoles, ou encore vis-à-vis de la Chine pour les métaux « stratégiques » entrant dans la composition de technologies participant de la transition écologique souhaitée par l'UE (Bonnet *et al.*, 2022).

On assiste ainsi au retour d'une notion que beaucoup, dans le cadre d'une mondialisation perçue comme porteuse d'un effacement des États-nations, considéraient comme appartenant à l'Histoire. Il s'agit de la souveraineté. Dans le contexte d'une guerre qui oppose deux protagonistes importants de l'échiquier agricole mondial, c'est même de la souveraineté alimentaire dont il est question depuis le début de l'année 2022, confirmant ainsi les propos entendus durant la pandémie, qui invitaient à une restauration d'une notion complexe mais qui a, depuis, envahi le débat public.

L'énigme du temps présent réside alors dans ce processus visant à rétablir un concept tout en l'articulant à une volonté politique, en l'occurrence largement incarnée par la France. L'édition 2023 du Salon international de l'agriculture qui s'est tenue à Paris, n'a-t-elle pas été justement placée sous le signe de la souveraineté alimentaire ? En 2022, le ministère de l'Agriculture français a été rebaptisé en « ministère de

l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire ». Emmanuel Macron a même très tôt inscrit la souveraineté à l'agenda politique de l'UE, lorsqu'il a évoqué, dans son discours à la Sorbonne du 26 septembre 2017, soit avant la pandémie et la guerre, son ambition de bâtir une souveraineté européenne. Énigme en ce sens que le procédé consistant à réhabiliter la souveraineté alimentaire exige de prendre quelque distance avec la mondialisation et avec les promesses qui ont été placées en elle au détour de la décennie 1980, tant il est vrai que les atteintes à et les discrédits jetés sur la souveraineté alimentaire ont été nombreux depuis, y compris au sein même de l'UE, et davantage dans la zone euro. Énigme enfin dans la mesure où la souveraineté alimentaire peut comporter des limites, portant, comme on le verra, sur la dépendance envers d'autres pays en matière de moyens de production importés – équipements, intrants agricoles (engrais, énergie, alimentation du bétail...).

Puisque la période s'y prête, il est suggéré de rouvrir la question de la souveraineté alimentaire, d'en identifier et d'en comprendre les ressorts tout en mettant au jour sa signification profonde, économique comme politique.

L'examen des conditions dans lesquelles resurgit aujourd'hui la souveraineté alimentaire requiert un retour en arrière, afin de rappeler que cette notion a une histoire européenne. Ce sera l'objet de la première partie. Le cas européen est de surcroît emblématique d'une souveraineté qui, dès l'origine de la Politique agricole commune (PAC) en 1957 puis son entrée en application en 1962, contenait une ambition souveraine mais partagée par les six pays fondateurs du Marché commun, d'accès à l'autosuffisance alimentaire. La deuxième partie se penchera sur les fondements, la définition et les ouvertures possibles en termes économiques, mais aussi politiques, de la souveraineté alimentaire, ainsi que les obstacles se dressant devant l'affirmation de cette ambition. Car si le retour de la souveraineté alimentaire est particulièrement prégnant en France, du moins verbalement, est-elle pour autant partagée et appliquée dans d'autres nations, à commencer par l'espace européen, c'est-à-dire par les 27 États membres ? Il sera question dans la troisième et ultime partie des expériences menées en ce domaine par les États-Unis, puissance rivale de l'Union européenne. En quoi ces expériences résonnent-elles en France, et par extension, dans l'UE ?

2. Une mise en perspective historique du rapport entre l'UE et la souveraineté alimentaire

L'évocation de la souveraineté alimentaire, dans un moment historique où la mondialisation est remise en cause, entre en résonance en Europe avec les conditions de formation de la PAC. C'est pourquoi une mise en perspective historique est requise pour contextualiser le débat autour de la souveraineté alimentaire. On peut périodiser la PAC en deux grandes phases : l'une, démarrant dans les années 1950, où s'affirme l'objectif de souveraineté alimentaire centré sur une dynamique productive répondant à l'exigence de l'autosuffisance alimentaire ; l'autre, à partir du début de la décennie 1990, où s'étirole progressivement la vision de la souveraineté alimentaire de l'UE.

2.1. L'affirmation d'une exigence : se nourrir soi-même

La construction européenne a cette particularité d'avoir trouvé l'un de ses fondements dans une PAC qui demeura durant longtemps, à n'en point douter, la seule politique commune de l'Union, dotée d'instruments de régulation des marchés et de mécanismes de soutien des prix, et tournée vers la production de biens agricoles afin d'approvisionner les populations des États membres. L'ambition politique, définie souverainement par une forme de collégialité, était orientée vers l'accession à l'autosuffisance alimentaire. En 1956, la balance commerciale agricole des Six était en effet largement déficitaire, s'établissant à -3 milliards de dollars, les deux tiers de ce déficit étant à imputer à l'Allemagne (Commission de la Communauté économique européenne, 1958). Sur une période s'étalant de 1962 à 1992, l'objectif a été plus qu'atteint puisque, outre des taux d'autoapprovisionnement (rapport de la production intérieure sur la consommation intérieure, exprimé en pourcentage) qui atteignent les 100 % (blé, lait, sucre, viandes), dès les années 1970 (tableau 1), l'UE devient même une puissance agro-exportatrice de premier plan, rivalisant peu à peu avec les États-Unis. Encore aujourd'hui, la France produit plus que ses besoins intérieurs sur différentes filières : blé tendre, maïs, orge, sucre – ce qui n'éclipse pas néanmoins qu'il existe des secteurs où la consommation surpasse la production nationale, ou encore, où la consommation ne se satisfait pas des productions nationales, comme pour le soja, la viande bovine ou de poulet, le beurre et la crème, les fruits et légumes.

Tableau 1. Évolution des taux d'auto-provisionnement en quelques productions agricoles entre 1951 et 1969

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
Céréales autres (orge, avoine, maïs, seigle, etc.) sauf riz	1951	90	81	82
	1958	101	79	78
	1962	115	74	75
	1966-1967	125	70	72
Sucre	1951	102	69	90
	1958	97	93	99
	1962	112	85	92
	1966-1967	99	84	92
	1973-1974	154	98	111
Légumes	1951	99	87	102
	1958	97	75	104
	1962	98	74	106
	1966-1967	99	62	103
	1968-1969	—	—	100
	1973-1974	96	39	97
Fruits frais (hors agrumes)	1951	82	89	100
	1958	74	72	96
	1962	82	72	95
	1966-1967	106	46	88
	1968-1969	—	—	88
	1973-1974	103	52	86
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 porcine	1951	102	98	103
	1958	102	94	100
	1962	96	96	100
	1968-1969	—	—	99
	1974	87	87	99
Lait entier	1951	98	96	101
	1958	103	95	103
	1962	105	93	102
	1968-1969	—	—	100
	1973	101	101	—

Tableau 1(suite). Évolution des taux d'auto-approvisionnement en quelques productions agricoles entre 1951 et 1969

En %	Période	France	Allemagne	CEE (à six)
Viande de volaille	1951	100	89	100
	1958	101	52	93
	1962	104	39	91
	1968-1969	—	—	98
	1974	110	50	101
Œufs	1951	99	72	96
	1958	97	57	90
	1962	—	70	—
Huiles et graisses (animales et végétales)	1951	31	29	39
	1958	45	26	38
	1962	44	28	39
	1968-1969	—	—	39

1951, 1958, 1962 : Commission de la Communauté économique européenne (1966) ; 1966-1967 : Clerc (1969) ; 1968-1969 : Commission des Communautés européennes (1971) ; 1973-1974 : Commission des Communautés européennes (1975).

L'histoire de la PAC est désormais suffisamment bien connue pour ne pas développer outre mesure cette dimension capitale de la construction européenne². En revanche, on peut suggérer de lire la dynamique agricole qui s'installe au début des années 1960 comme répondant aussi à des enjeux géopolitiques, puisque le mur de Berlin est érigé en 1961, conduisant les Européens à construire une PAC fondée sur la croissance de la production et orientée vers une large autonomie alimentaire des pays membres – sous le regard bienveillant et intéressé des États-Unis, nous y reviendrons.

Il en découle que, au travers de la PAC, c'est sans doute une forme d'*européanité* qui, par le truchement de la souveraineté alimentaire décidée en amont par le politique, était en gestation. Signe de cet alignement des objectifs entre les Six, l'une des conclusions de la Conférence de Stresa, qui s'est tenue en juillet 1958 et qui avait pour objet d'énoncer les futurs principes de la PAC, fut ainsi de faire converger les coûts de production entre les différentes agricultures des Six, afin qu'elles « soient placées sur le même plan » (Vellas, 1958, p. 485). C'est-à-dire que les États membres du Marché commun, puis de la Communauté économique européenne (CEE), étaient réunis dans un même processus de dynamisation des productions. Et pour ce faire,

2. L'un des plus récents ouvrages sur la PAC, contenant une approche historique, est celui de Détang-Dessendre et Guyomard (2022). Sur la dimension juridique de la PAC, il est possible de consulter Bianchi (2006).

ils consentirent à partager et à transférer une fraction de leur souveraineté nationale, à savoir l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques agricoles nationales, au niveau européen. Car avant la PAC, les États avaient déjà mis en place des mesures de soutien aux marchés agricoles pour relancer la production. Les premières négociations autour de la PAC firent ainsi l'objet d'âpres débats quant au degré de pouvoir que les Six accepteraient de céder à l'échelon communautaire, incarné par la Commission européenne (Lindberg, 1966).

La PAC fut fondée sur des outils de régulation communs (prix garantis établis à l'échelle de la CEE, achats et stockages publics sur les marchés pour soutenir les prix, restitutions aux exportations) et des principes partagés, tels que la libre circulation des productions agricoles au sein du Marché commun et le principe de la préférence communautaire, qui introduisait des droits de douane variables sur les productions agricoles des pays tiers afin de les aligner sur les prix des productions européennes, cela pour contenir les importations et favoriser les productions agricoles des États membres. Même lorsque des divergences ont pu émerger, notamment lors des phases de dévaluation du franc et de réévaluation du mark allemand, des mécanismes correcteurs – les célèbres *montants compensatoires monétaires*, dits MCM – furent inventés pour préserver l'unicité des prix, afin de ne pas créer de distorsions de concurrence entre la France et l'Allemagne en particulier.

Comment une telle convergence fut-elle finalement possible ? Nous formulons ici plusieurs hypothèses. Grâce au poids de la France et du général de Gaulle d'abord, qui avait posé comme condition de la participation française au Marché commun l'instauration d'une politique agricole puissante (Keeler, 1990). Une deuxième hypothèse est relative au besoin impérieux, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, d'assurer aux populations européennes une alimentation en quantité suffisante et à un prix abordable – un enjeu majeur pour les populations des Six et donc la stabilité politique du continent qui aura pressé les négociateurs de trouver un accord. Un troisième levier de convergence est à chercher du côté de l'état des secteurs agricoles nationaux (Zobbe, 2001). À la fin des années 1950, les Six sont loin de l'autosuffisance alimentaire (seuls les Pays-Bas dégagent un excédent commercial agricole, les cinq autres pays sont importateurs nets), en situation de sous-production agricole, de faiblesse des revenus du secteur agricole par rapport au reste de l'économie, alors que ce secteur emploie près d'un actif sur cinq et occupe à ce titre une place centrale dans les économies nationales. Dans un tel contexte, la relance

économique du continent ne pouvait pas faire abstraction de la question agricole.

Enfin, nous ajouterons que les débats n'étaient à l'époque pas freinés par la crainte de concurrence entre les agricultures des six États membres, étant donné le faible niveau de production au regard des besoins ; on peut même avancer qu'existait une certaine complémentarité entre les secteurs agricoles des Six et, au-delà, de leurs économies. Ainsi, en 1958, avant même l'entrée en application de la PAC, les niveaux d'autosuffisance sont très divers au sein des Six (Commission de la Communauté économique européenne, 1966). L'Allemagne est déficitaire dans toutes les productions agricoles, et atteint 90 % d'auto-provisionnement uniquement pour le sucre, le lait entier et la viande porcine. La France est excédentaire en céréales, en viandes et en lait. L'Italie présente des excédents en sucre, fruits et légumes, et vin. Les Pays-Bas produisent deux à trois fois plus que leurs besoins intérieurs en viande de volailles et œufs et sont également excédentaires sur les autres viandes, en lait, et en fruits et légumes – mais très déficitaires en céréales. Quant à la Belgique et au Luxembourg, leurs points forts résidaient dans le sucre, les légumes et l'aviculture. L'un des pères du traité de Rome, le Belge Paul-Henry Spaak, estimait ainsi que l'établissement d'un marché commun permettrait aux produits agricoles français d'approvisionner le marché allemand, et à l'industrie allemande de fournir le marché français (Laurent, 1970). Spaak publia en 1956 un rapport sur la mise en place du marché commun, rapport préliminaire au traité de Rome et dans lequel le secteur agricole est bien identifié : « On ne peut concevoir l'établissement d'un marché commun général en Europe sans que l'agriculture s'y trouve incluse. C'est l'un des secteurs où les progrès de productivité qui résulteront du marché commun, c'est-à-dire de la spécialisation progressive des productions et de l'élargissement des débouchés, peuvent avoir les effets les plus importants sur le niveau de vie des producteurs aussi bien que des consommateurs. En outre, cette inclusion de l'agriculture dans le marché commun est une condition de l'équilibre des échanges entre les différentes économies des États membres. [...] Il est déjà apparent que le fonctionnement et le développement du marché commun dans le domaine agricole ne peuvent être abstraits de la conception et de l'application d'une politique [...] » (Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, 1956). Néanmoins, l'agriculture a constitué un point d'achoppement entre les Six et, pour ne pas retarder le processus d'intégration écono-

mique, la décision avait alors été prise de convenir ultérieurement des détails d'une politique agricole commune – d'où la mise en œuvre de cette dernière en 1962, cinq ans après la signature du traité de Rome (Laurent, 1970).

Il faut également mentionner ici le rôle joué par les États-Unis dans le processus d'« intégration agricole » sur le continent européen. Ils participent aux discussions sur l'ébauche d'une politique agricole européenne qui se tiennent dès 1952, sous l'égide de l'Organisation européenne de coopération économique ou OECE (Zobbe, 2001)³. Cette organisation fut créée sur demande des États-Unis pour administrer les fonds du *European Recovery Program* – ou plan Marshall. L'agriculture y était déjà identifiée parmi les secteurs à relancer, dans le cadre de programmes d'amélioration de la productivité. Dans son discours de 1947 à Harvard, George Marshall, alors secrétaire d'État, s'inquiète des difficultés rencontrées par les pays européens pour relancer la machine économique et des conséquences possibles en matière de « stabilité politique » et de maintien durable de la paix (Marshall, 1947). Il annonce l'octroi d'une aide des États-Unis pour l'Europe. Ainsi, outre-Atlantique, la montée en puissance de l'agriculture européenne et la structuration d'une volonté politique au niveau communautaire n'ont pas été perçues comme des menaces pour les intérêts américains, au contraire.

Les raisons ayant conduit les États-Unis à faciliter et à financer la reconstruction européenne et à promouvoir la création d'un marché unique sont en effet multiples. En plus de pacifier la région, la relance de l'économie européenne facilitée par l'intégration devait occasionner un rebond de la demande du Vieux Continent, et les États-Unis, exportateurs de denrées agricoles, de machines, d'engrais, de produits pharmaceutiques, charbon, pétrole, devaient en bénéficier, même si une partie de leurs exportations seraient remplacées par la production européenne (Bartlett, 1964). Bartlett (1964) cite ainsi l'exemple du poulet, pour lequel les États-Unis voient le débouché européen se fermer au fur et à mesure que la production progresse (-60 % en valeur entre 1962 et 1963), alors que les exportations de graines de soja doublent entre 1958 et 1961, pour nourrir ces mêmes poulets. On peut également considérer que, dans ce contexte de guerre froide et de rivalité économique entre le communisme et le capitalisme,

3. L'OECE comptait seize pays membres : Autriche, Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

l'intervention américaine est apparue judicieuse pour asseoir en Europe de l'Ouest un capitalisme fondé sur l'État providence (Maier, 1981). Ce transfert du modèle américain s'est traduit dans le secteur agricole, sous la dynamique du plan Marshall, qui a facilité la motorisation de l'agriculture (machines importées des États-Unis) et l'usage d'engrais de synthèse. Le tout dans le cadre de la politique d'endiguement entamée par l'administration Truman à partir de 1947 : les États-Unis sont prêts à mettre sur pied des programmes de soutien financier aux pays qui voient progresser des forces politiques communistes.

La construction de la PAC a répondu à l'ambition politique d'inscrire la formation de l'Europe communautaire dans l'histoire vivante d'un groupe de pays pris dans les rets de leurs désirs, de leurs passions ou, pour le dire autrement, dans la violence des conflits qui ont scandé cette histoire. C'est pourquoi la souveraineté alimentaire, en tant que sous-ensemble de la souveraineté politique, telle que cette dernière s'élabore à partir du traité de Rome qui institue en quelque sorte une « alliance transnationale » entre les six pays fondateurs – pour reprendre une expression d'Axel Honneth (2020) –, a contribué à cette réponse au défi crucial de la politique : endiguer la guerre civile, si l'on veut bien admettre que les deux guerres mondiales furent, selon l'analyse qu'en a livrée Enzo Traverso (2007), une forme de guerre civile au sein même de l'Europe. En ce sens, la PAC, en ce qu'elle a répondu à un objectif commun, celui de garantir l'approvisionnement alimentaire des populations composant les six États membres de l'Europe, a en quelque sorte permis de neutraliser et de dépasser les différences entre les États. La souveraineté alimentaire, incarnée dans la PAC, résultait d'une cohérence entre la forme politique de l'Europe communautaire, telle que souhaitée par Jean Monnet, et les souverainetés nationales⁴.

La souveraineté alimentaire, par le truchement de la PAC, a formé l'un des maillons de cette ambition. Elle a incarné une volonté politique de construire un monde dans lequel, par la voie de l'économie agricole, les sociétés pouvaient devenir maîtresses de leur avenir, une perspective requérant un consentement à renoncer à une partie de la souveraineté nationale. La souveraineté alimentaire, ainsi élaborée, en dépit des performances accomplies, n'a toutefois été que partielle. Car si la PAC, en tant qu'incarnation de cette ambition de produire

4. Ce point est rappelé par Spector (2021).

soi-même et pour soi-même des biens agricoles et de garantir l'accès à l'alimentation pour tous, a permis aux États membres d'atteindre une autosuffisance dans des délais assez brefs, une dizaine d'années tout au plus, elle s'est distinguée par un angle mort, celui de la dépendance en matière de moyens de production, qui s'est notamment traduite dès le début des années 1960 par une dépendance en oléo-protéagineux, scellant l'absence durable d'une autonomie en alimentation du bétail que chacun continue de déplorer aujourd'hui. La contrepartie de la PAC s'est à l'époque située dans l'ouverture du marché européen aux protéines végétales importées sans droit de douane (soja essentiellement), dont le principal fournisseur fut durant de longues années les États-Unis, comme mentionné plus haut. L'affirmation de la souveraineté alimentaire, prise au sens fondamental d'une autonomie de décision dans ce qu'il faut produire pour satisfaire les besoins des populations du Marché commun, a été contrecarrée par un accord autorisant les graines et tourteaux de soja américains, dans le cadre du Dillon Round, le cinquième du GATT (1961-1962), à pénétrer le marché européen en étant exonérés de droits de douane.

2.2. Une PAC victime de ses succès

La mise en perspective de la formation de la PAC qui vient d'être établie ne serait pas complète sans un détour par les instruments qui ont été mis au service de la cause de la souveraineté alimentaire. Au-delà du complément, c'est aussi en raison des succès accomplis que la PAC s'est heurtée à ses contradicteurs et a été réformée à partir de 1992.

Fixer pour ambition d'atteindre une autosuffisance alimentaire a donc relevé, comme on vient de le rappeler, de l'autonomie de décision ou, dans le cadre conceptuel qui nous occupe ici, de la souveraineté. Pour y conduire, l'UE se dote d'instruments de régulation et de stabilisation des marchés : prix de soutien, stockage public, destruction de volumes excédentaires, subventions aux exportations, une fois les surplus suffisamment importants pour être en mesure d'exporter, au détour des années 1970. Dès le démarrage de la PAC, toutes les productions ne bénéficient toutefois pas dans la même mesure des mécanismes de protection et de régulation des marchés, à l'instar du secteur des fruits et des légumes (Bangemann, 1978), un traitement différencié entre « agricultures du nord » (lait, viande, céréales, sucre) et « du sud » de l'Europe qui conditionnera par la suite

la dépendance de l'Union vis-à-vis de pays tiers, qui pour certains deviendront des États membres⁵. Le fonctionnement même de la PAC dans les grandes filières aboutit à la formation de surplus exportables, une fois l'accèsion à l'autosuffisance réalisée. Céréales, viande bovine, produits laitiers, sucre, autant de secteurs soutenus par la PAC qui, outre l'approvisionnement du marché intérieur, font progressivement de l'UE une grande puissance agro-exportatrice⁶.

Si l'UE, et singulièrement la France, dépendent d'autres pays pour certains produits, elles se positionnent *a contrario* comme des puissances qui fournissent des denrées alimentaires à des économies fortement dépendantes du reste du monde pour s'approvisionner, à l'image du bassin méditerranéen pour ce qui concerne les céréales ou les produits laitiers.

C'est bien en ce sens que l'UE va être victime de son succès. Double succès même. D'une part à la faveur de l'autosuffisance qu'elle atteint, son degré de dépendance envers les États-Unis s'amoindrit considérablement – sauf pour la protéine végétale – ainsi que, d'autre part, celle envers la principale colonie française, l'Algérie, qui se classait parmi les principaux fournisseurs de la métropole, qui devient indépendante en 1962, année même d'entrée en vigueur de la PAC. La perte du marché européen est logée dans la mémoire économique et agricole des États-Unis, mémoire rafraîchie dès lors que les produits européens livrent une concurrence à ceux exportés par les États-Unis, ou bien se substituent à eux sur les marchés internationaux, du fait des embargos instaurés par Washington contre des pays géopolitiquement hostiles (cas de l'Égypte au moment de la guerre des Six-Jours, ou de l'URSS lors de l'invasion de l'Afghanistan au début des années 1980). L'hostilité américaine – et plus largement celle émanant de pays ayant opté pour une agriculture peu ou pas du tout soutenue – envers l'UE et son agriculture se double d'une critique interne, essentiellement fondée sur le coût budgétaire de la PAC. L'heure des réformes a sonné, et elle résonne au carillon d'une mondialisation qui s'amorce au détour des années 1980.

L'ouverture du cycle d'Uruguay au GATT constitue un tournant décisif pour la PAC et par voie de conséquence pour la souveraineté alimentaire de l'UE. Longtemps tolérée, voire encouragée comme vu plus haut, la PAC fait l'objet à partir des années 1980 d'un discrédit

5. À l'instar de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce.

6. Voir Cyncynatus et Floch (1992a). Lire également Bourgeois et Pouch (1993).

émanant principalement des États-Unis et du groupe de Cairns (qui rassemble les principaux pays exportateurs de denrées agricoles, notamment : Australie, Argentine, Brésil, Canada, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande) qui, voyant fondre leurs parts de marché, en imputent l'origine à la PAC, perçue comme source de concurrence déloyale envers leurs productions. Entre 1961 et 1989, les États membres de l'UE ont en effet vu leurs parts de marché progresser sur de nombreuses catégories de produits : céréales, fruits et légumes, sucre, huiles, viandes, produits laitiers. Et ce bien souvent au détriment de leurs concurrents de l'hémisphère sud et d'Amérique du Nord (Cyncynatus et Floch, 1992b). Le cas des États-Unis soulève toutefois un paradoxe : en dénonçant la concurrence déloyale qu'exerce la PAC, ils parviennent à faire oublier les soutiens massifs qu'ils accordent à leurs agriculteurs dans le cadre d'une politique agricole dont la longévité – elle est créée en 1933 – est indéniable. De plus, si les exportations américaines de céréales vers l'UE ont reculé de façon spectaculaire (-73 % entre 1961 et 1989), il n'en est pas de même pour leurs exportations en matière d'alimentation du bétail ou d'oléagineux qui ont explosé (Cyncynatus et Floch, 1992b). La limitation par la suite des surfaces allouées en Europe à la culture du soja en 1992, pour calmer les critiques venues d'outre-Atlantique (accord de Blair House), indique que les États-Unis ont été loin d'être perdants sur certains secteurs.

De ces conflits pour conquérir les marchés à l'exportation ont découlé huit longues années de négociations multilatérales, menées par Washington, pour conduire l'UE à admettre la nécessité de restreindre ses soutiens, tant internes qu'externes, et à amorcer un processus d'ouverture de son marché intérieur aux produits étrangers. De ce point de vue, la réforme de la PAC de 1992, qui prévoit la baisse des prix d'intervention, introduit le gel des terres, les aides au développement rural et le système d'aides directes compensatoires couplées à la production (passage d'une logique de soutien via la régulation des marchés à des soutiens versés directement aux agriculteurs), permettra à l'UE de débloquer les négociations avec les États-Unis et, plus largement, d'aboutir à la signature de l'accord de Marrakech en 1994 (Dehousse et Vincent, 1998). Cette réforme fut la première de grande ampleur et d'une longue série, jusqu'à celle de 2023, sur laquelle nous reviendrons. En s'inspirant des analyses établies sur les incertitudes de la poursuite de la construction européenne, et donc de la PAC, en lien avec cette phase de la mondialisation qui absorbe le secteur agricole, on peut dire que c'est à partir de ce moment historique que l'idée

même d'une souveraineté alimentaire européenne, telle que construite dans le cadre du projet européen de 1957-1962, commence à se dissoudre⁷. C'est bien en effet par la voie du commerce international de produits agricoles et alimentaires qui, de par l'accord de Marrakech, institue de nouvelles logiques transnationales de fonctionnement au secteur agricole, que le sort de la souveraineté alimentaire européenne semble compromis.

L'exemple de la préférence communautaire est sans doute emblématique de cette érosion progressive de l'idée de souveraineté alimentaire. Dans son principe, la préférence communautaire dressait une frontière commerciale aux produits entrant sur le territoire européen, par le jeu des tarifs douaniers, suffisamment élevés pour encourager la production intérieure et, ainsi, être un levier pour atteindre l'autosuffisance. Avec les autres outils dont il a été synthétiquement question *infra*, la préférence communautaire et la PAC dans son ensemble, ont formé une sorte d'espace public commun, relevant à la fois de l'autorité européenne et de celle du Conseil, faisant de l'agriculture et de l'accès à l'alimentation un support de la construction européenne. On peut ainsi montrer que la formation de la PAC a traduit l'intention des fondateurs du Marché commun, de faire de l'accessibilité à l'alimentation une condition de cette construction européenne, en légitimant l'intervention sur les marchés agricoles, sorte de *ius circa sacra*, dans la mesure où la PAC, de par ses règlements et ses objectifs, relève de l'acte politique⁸.

Si l'accord de Marrakech de 1994 entame un processus de remise en cause de la souveraineté alimentaire de l'Europe, il faut reconnaître que ce processus est pleinement accompagné par le changement de posture de la Commission européenne à partir du début de la décennie 1990, dans le cadre d'un basculement idéologique fondamental en faveur de ce que beaucoup ont nommé le « néolibéralisme ». La longue période qui consacre l'interventionnisme étatique en Europe au sens de Keynes, selon des degrés et des procédures nationaux différents ou, selon l'expression de Hegel que l'on trouve dans sa *Philosophie du droit*, la « souveraineté organique », prend fin au détour des années 1980⁹. L'avènement d'une mondialisation censée incarner

7. Voir par exemple Balibar (2000).

8. Sur le lien intime entre le *ius circa sacra* et la souveraineté, lire Grotius (1625) et l'analyse qui a pu en être faite par Beal (2008).

9. On connaît l'importance que Robert Boyer a donnée à cette notion de « variétés de capitalismes », notamment dans Boyer (2015).

la « fin de l'histoire » et l'universalisation de la démocratie libérale de marché, fait des flux commerciaux, délestés de droits de douane et d'autres barrières non tarifaires, l'un des vecteurs d'une pacification des relations internationales, le jeu des spécialisations et des chaînes de valeur – *global marketplace* – favorisant les intérêts réciproques des nations et des entreprises¹⁰. Par la globalisation, l'économie semble primer sur le politique en ce sens que, par la transgression des frontières sur lesquelles l'État faisait reposer l'exercice de sa légitimité, elle s'approprie en quelque sorte la conduite de la création de richesses et de l'élévation du bien-être des populations, y compris sur le plan de l'approvisionnement alimentaire. Un tel processus, une telle ambition, caresse le dessein, très habermassien, d'un *État mondial* ou, plus précisément, d'une *mondialité*, lui-même entrant en résonance avec le projet kantien de paix perpétuelle, datant de 1795, dans lequel le philosophe allemand indique que les démocraties ne se font pas la guerre, et que l'apaisement des relations entre les États peut s'accomplir par la voie du commerce¹¹. La souveraineté alimentaire connaît à partir de cette période une éclipse réelle. Sa crise de légitimité, son effacement de l'agenda politique et économique, peuvent être lus comme le pendant de l'affirmation du développement d'espaces transnationaux de décision. Pour résumer ces points, il semble bien que la mondialisation a désolidarisé les États membres de l'UE, et les a poussés à se réfugier dans leur propre spécialisation.

2.3. Plans stratégiques nationaux et accords bilatéraux de libre-échange

L'UE s'est rapidement conformée aux réglementations de l'OMC, au point parfois de les devancer, comme nous l'avons rappelé dans le cas de la réforme de 1992. Un autre exemple des plus frappants est celui de la réforme de la PAC adoptée en 2003 par l'Union, qui a introduit les paiements découplés de la production, dans le but de se présenter à la table des négociations de la conférence ministérielle de Cancún qui se tient la même année avec une PAC exempte de tout soutien incompatible avec les règles de l'OMC, afin d'y « adopter une position de négociation offensive » (Petit, 2004, p. 476). Une stratégie qui se soldera par un échec, les États-Unis refusant de suivre cette

10. Lire notamment Battistella (2015).

11. Voir Habermas (1999). Il est aussi suggéré de lire, sur ce thème de la mondialisation comme projet porteur d'un monde commun, Tassin (2003).

tendance et d'affaiblir leur politique de soutien... La répartition des aides dans les boîtes de couleurs différentes – verte, bleue et orange (voir encadré) – est ainsi désormais respectée par la Commission européenne. Chaque réforme de la PAC contient une dimension relative aux aides directes qui doivent nécessairement répondre aux exigences de la réglementation internationale.

Encadré. OMC et couleur des boîtes

Boîte verte : comprend les aides sans effet distorsif, ou minime, sur les échanges ou la production. Elles sont autorisées sans restriction (annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture). Exemples : soutiens au revenu découplés de la production (*i.e.* sans aucun lien avec le niveau ou le type de production), versements au titre de programmes de protection de l'environnement.

Boîte orange : il s'agit des aides ne respectant pas les conditions de la boîte verte et donc considérées comme distorsives. Ces soutiens publics doivent faire l'objet d'engagements de réduction de la part des États membres de l'OMC : elles ne sont pas prohibées, mais sont plafonnées (article 6 de l'Accord sur l'agriculture). Exemples : aides couplées à la production (proportionnelles aux volumes produits, au nombre d'animaux, etc.).

Boîte bleue : aides considérées comme distorsives mais néanmoins exemptées de l'obligation de réduction des soutiens si elles respectent des conditions permettant de réduire le risque de distorsion. Exemple : aides couplées à la production entrant dans le cadre de programmes de limitation de la production.

Les obstacles à la conclusion d'un cycle de négociations multilatérales, dit de Doha, enclenché en novembre 2001, ont conduit la Commission à emprunter la voie du bilatéralisme, en négociant et en signant des accords de libre-échange (ALE) qui, en raison des contingents accordés à droits de douane nuls ou réduits, que ce soit en viandes (bovine, ovine, volaille et porcine), en sucre et en éthanol, voire en miel, ajoutent à la dislocation de la souveraineté alimentaire européenne à un moment où, précisément, elle semble opérer un retour dans le débat public. Articulés à la problématique de la gouvernance climatique, ces ALE – Canada, Ukraine, Chili, MERCOSUR, Nouvelle-Zélande, Mexique et, jusqu'à récemment, Australie, pour ne citer que ces exemples – sont à l'origine de profonds questionnements et d'un non moins profond malaise, émanant des agriculteurs, mais

aussi de la population qui, depuis la pandémie et surtout depuis la guerre, adhère à cette ambition d'une réhabilitation de la souveraineté alimentaire. Interrogés début 2023, seuls 12 % des Français estimaient que pour répondre aux besoins alimentaires du pays, la France devait continuer de faire des échanges avec l'ensemble des pays du monde (Institut Montaigne, 2023).

Enfin, dans le cadre de la réforme de la PAC pour la programmation 2023-2027, chaque État membre a dû définir un *plan stratégique national* (PSN), qui précise comment il entend décliner la PAC à l'échelle nationale. Si l'échelle européenne fixe les grands principes, les objectifs et les mesures disponibles pour l'agriculture communautaire, il revient désormais aux États membres de préciser dans leurs PSN par quels moyens ils entendent contribuer à la réalisation de ces objectifs, en choisissant dans la palette de mesures, et en déterminant les critères d'éligibilité que les agriculteurs doivent respecter pour bénéficier des soutiens. Cette réforme traduit ainsi pleinement le fait que, depuis le traité de Lisbonne de 2009, l'agriculture relève d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres (article 4 du traité sur le fonctionnement de l'UE), et que le principe de subsidiarité s'y applique. En ce sens, la rationalité qui a présidé à la formation de ces PSN repose sur le souhait exprimé par plusieurs des États membres – à l'instar de la Pologne – de recouvrer une autonomie de décision face à une Commission européenne perçue comme bien trop bureaucratique et éloignée des réalités nationales, ce qui n'est pas sans faire écho au principe de souveraineté nationale, mais qui éloigne l'UE de son projet d'*européanité*. Cette juxtaposition de 28 PSN¹², dont on peut dire qu'elle porte en germe un processus de renationalisation de la PAC, constitue un enjeu pour la souveraineté alimentaire de l'UE, celle qui fut instaurée au début de l'aventure européenne avec la PAC (Di Mambro et Raffray, 2023). Que ces PSN soient perçus comme des formes de réappropriation par les États membres de leur souveraineté alimentaire nationale, une telle perception contient à n'en pas douter le risque de les voir s'affronter dans une sorte de *conflit des souverainetés*, dont le principal et potentiel danger réside dans la survie même de l'UE¹³. À l'agriculture

12. La Belgique dispose de deux PSN (Flandres et Wallonie).

13. La décision prise notamment par Varsovie et par Budapest, en avril 2023, d'interdire les importations de céréales ukrainiennes sur leur sol, relève de l'unilatéralisme et non d'une décision collégiale qu'auraient pu prendre les 27 et la Commission européenne. Il est intéressant de noter que cette décision émane de deux États membres qui ont des relations complexes et conflictuelles avec Bruxelles, la Pologne et la Hongrie.

comme socle de la construction européenne, correspondrait soixante ans après une agriculture comme élément de fissuration de l'UE (avec d'autres facteurs de fissuration comme l'immigration, le budget de l'UE ou encore l'autonomie stratégique).

Cette nouvelle trajectoire donnée à la PAC s'articule de surcroît avec une stratégie de décarbonation des économies de l'UE, au travers notamment du « Pacte vert pour l'Europe » – ou *European Green Deal* – qui, fondamentalement, constitue la nervure d'une transition énergétique et agricole dont la finalité réside dans la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Chaque État membre doit, par le truchement de son PSN, définir la contribution de son agriculture à cette ambition européenne. On sait pourtant que toutes les études d'impacts réalisées autour de la stratégie du Pacte vert de l'UE convergent pour indiquer que la réduction des intrants et la hausse des surfaces en agriculture biologique, toutes choses égales par ailleurs, aboutiraient à un décrochage de la production, une hausse des importations et une diminution des exportations agricoles et alimentaires de l'UE (Beckman *et al.*, 2020). L'une d'elles, conduite par le département de l'Agriculture des États-Unis (USDA), allait jusqu'à évaluer le risque d'élévation de l'insécurité alimentaire mondiale. Les économistes de l'USDA avaient manifestement bien anticipé les conséquences de la guerre en Ukraine qui, c'est désormais établi, a occasionné une remontée du nombre de personnes souffrant de la faim. La problématique de la production a effectivement resurgi avec la stratégie du Pacte vert et la guerre en Ukraine, les incertitudes sur les volumes disponibles à l'exportation entraînant des chocs de prix sur les marchés mondiaux. Elle se heurte toutefois aux suspicions qui entourent désormais la souveraineté alimentaire, dans la mesure où celle-ci est perçue comme un moyen déguisé de préserver la logique « productiviste » au détriment de l'avènement d'un nouveau paradigme productif, centré sur l'environnement et la biodiversité¹⁴.

14. Sur cet argumentaire, on pourra consulter les différents chapitres composant l'ouvrage *Un monde sans faim* publié en 2021 sous la direction d'Antoine Bernard de Raymond et de Delphine Thivet.

3. La souveraineté alimentaire comme horizon et comme socle de la politique européenne

Sans doute davantage que la pandémie, la guerre en Ukraine a provoqué une prise de conscience portant sur l'état de dépendance sectorielle dans lequel se trouvent certaines économies de l'UE, à commencer par la France, laquelle, depuis 2020, a pris appui sur ce diagnostic de dépendance aux importations d'énergies, d'engrais, de protéines végétales, pour restaurer le principe et la légitimité de la souveraineté alimentaire et énergétique, allant même jusqu'à évoquer la nécessité de relocaliser certaines productions sur le territoire national ou européen. Cette réhabilitation s'inscrit dans le prolongement des déclarations d'Emmanuel Macron qui, depuis 2017, a réaffirmé l'importance de cette notion de souveraineté, dans son compartiment alimentaire en particulier, élargissant son ambition à toute l'Union européenne.

3.1. Un contexte propice au retour de la souveraineté alimentaire

Si la pandémie et la guerre ont joué un rôle décisif dans la restauration du principe de souveraineté, il est pourtant suggéré d'inscrire cette réhabilitation dans une perspective plus lointaine. D'abord en raison d'une nouvelle visibilité de cette notion de souveraineté alimentaire qui émerge concomitamment à la critique d'une mondialisation qui a, d'une part, engendré une libéralisation du secteur agricole et, d'autre part, exposé les paysans des pays en développement à la concurrence sur les marchés (Boussard et Delorme, 2007).

Cette critique a été notamment élaborée par l'ONG Via Campesina, qui se réclame de l'altermondialisme et qui, en 1996, en plein Sommet mondial de l'alimentation, propose de reconsidérer la notion de souveraineté alimentaire, en la resituant dans la mondialisation en cours. Deux ans après la signature de l'accord de Marrakech, Via Campesina va saisir l'opportunité du Sommet mondial de l'alimentation pour dénoncer le consensus de Washington, dont les recommandations poussent les pays en développement à démanteler leurs politiques agricoles, et à orienter leurs économies vers des cultures d'exportation. L'ONG y voit une lourde menace pesant sur des pays en développement subissant historiquement une insécurité alimentaire, laquelle ne pourrait que s'amplifier du fait notamment de la volatilité des prix agricoles voire de leur inscription dans une tendance baissière chronique. Via Campesina parvient alors à fédérer autour d'elle des

pays en développement, en particulier africains, et à enclencher un mouvement résolument tourné vers la critique des institutions internationales, et qui débouche sur la déclaration de Dakar en 2003¹⁵. L'appel de Dakar a même eu comme particularité – laquelle frôle un certain paradoxe dans la mesure où les soutiens accordés aux producteurs ont régulièrement été dénoncés par les agriculteurs des pays du Sud – de rallier des syndicats professionnels agricoles des pays industrialisés, à l'instar des betteraviers français qui, en pleine restructuration de l'organisation commune de marché du sucre (OCM sucre), ont vu dans cet appel une opportunité pour réaffirmer le rôle et l'importance d'un maintien de la régulation du marché du sucre par le biais des volumes et par un système de prix d'intervention.

La seconde raison expliquant la résurgence de la souveraineté alimentaire est en lien avec les attentats du 11 septembre 2001. L'Occident ayant été frappé en son centre, le besoin de sécurité des nations rejaillit et conduit à l'adoption de mesures visant à se protéger non seulement d'attaques terroristes, mais aussi à renforcer la sécurité dans des domaines cruciaux comme l'agriculture. Les attentats ont pu être interprétés, du moins dans leurs conséquences directes, comme un signal de retour des passions, d'un rétablissement des États-nations¹⁶. La crise économique et financière finit de porter à son acmé l'impératif de la sécurisation des nations, en particulier en matières premières, lesquelles opèrent un retour au premier plan¹⁷.

Nombreuses sont les analyses qui ont développé cette vision du retour des nations, de leur persistance, pour ne pas dire leur obsession à ne pas mourir, comme l'indique si justement l'historien Pascal Ory (2020), agissant de ce fait comme une résonance avec le *conatus* de Hobbes. Ce processus historique est étroitement associé à cette résurgence de la souveraineté en général, et alimentaire en particulier. Il est essentiel sur ce point de rappeler que la mondialisation a été portée par la recommandation de s'ouvrir toujours plus au monde, de baisser les protections douanières, de s'insérer dans la division internationale du travail. Avec la résurgence de la souveraineté alimentaire, on observe que l'ouverture au monde, hier prônée par une Union européenne convaincue des bienfaits de la mondialisation, ne peut être totale, et que, dans des phases historiques caractérisées par des chocs comme

15. Lire Hrabanski (2011).

16. Lire Hassner (2003, 2015).

17. Sur ce point, se reporter à Boyer (2004).

celui de la guerre, les nations peuvent faire valoir leurs attaches culturelles, leurs racines historiques, institutionnelles, qui les ont constituées. En ce sens, le retour de la souveraineté alimentaire, indissociable de l'enjeu de nourrir un peuple, constitue une sorte de rejet du principe d'ouverture commerciale, et, plus fondamentalement encore, signifie qu'il est possible de s'en remettre à une conception de la nation. En cela, la souveraineté n'est pas forcément une notion aisément universalisable ou, du moins, extensible à une UE encore si hétérogène. Il n'est alors guère surprenant que ce soit en France que l'idée de souveraineté a pu resurgir. On sent bien de surcroît que cette vision de la souveraineté touche directement le cas de l'UE et de son agriculture, au point d'interpréter les PSN dans le sens d'un retour des souverainetés agricoles et alimentaires dans une Europe qui avait pourtant établi l'idée de politique commune, avant de prôner précisément l'ouverture au monde selon des principes se réclamant du libre-échange¹⁸. C'est pourquoi il est suggéré de revenir sur la notion de souveraineté.

3.2. Au fondement de la souveraineté

On ne reviendra pas ici sur l'abondante littérature qui a traité de la notion de souveraineté, en s'appuyant de longue date sur les auteurs fondamentaux qui ont structuré la pensée politique moderne, mais aussi la pensée économique sur ce thème, bien que les économistes, dans leur grande majorité, soient davantage convaincus par les vertus supposées du marché que par un interventionnisme étatique reposant sur le principe de la souveraineté. Les figures de Nicolas Machiavel, de Jean Bodin, de Thomas Hobbes, de Baruch Spinoza et de Jean-Jacques Rousseau, ont formé le point de départ d'une perception de la souveraineté qui est parvenue jusqu'à nous et qui continue à nourrir de vastes controverses. On se limitera à rappeler quelques aspects selon nous décisifs pour saisir la matière historique actuelle – faite de crises, de passions humaines et de défense des intérêts – au fondement de laquelle la souveraineté, en l'occurrence alimentaire, retrouve une pleine légitimité, et ouvre *ipso facto* la réflexion sur la forme que doit revêtir l'organisation de la société, et celle de l'Europe en particulier¹⁹.

La notion de souveraineté est fondamentalement associée à une conception de l'autonomie du politique qui, depuis la Renaissance, accomplit une mue conceptuelle et pratique. Le processus est fondé

18. Se reporter notamment à l'ouvrage de Streeck (2023), notamment le chapitre 2.

sur une ambition, celle de s'affranchir de toute interférence avec une quelconque autorité supérieure, qu'elle relève du divin ou d'une puissance étrangère. En ce sens, la souveraineté procède de cette exclusion de toute fondation autre qu'humaine, c'est-à-dire qu'elle a pour soubassement une dimension sociohistorique. Conceptuellement, la souveraineté est représentative de la puissance de fournir des lois, et elle est ordonnatrice de l'État. La plupart des auteurs à l'origine desquels on trouve cette affirmation de la souveraineté, montrent que la souveraineté, prise en ce sens, est un mode de résolution des rapports de forces qui structurent les rapports humains. Elle incarne en quelque sorte l'accession à la paix civile.

Brèvement résumée, l'idée de souveraineté peut se décliner dans le registre de l'alimentation. Elle fait de l'État le garant de l'application pleine et entière de ce droit inaliénable de l'homme de pouvoir se nourrir – en décidant souverainement des conditions d'accès à la nourriture, l'État applique l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, repris dans le texte du Haut Commissariat des Droits de l'homme dans la partie *Le droit à une alimentation suffisante* d'octobre 2010 –, suggérant ainsi à Olivier de Schutter, l'ancien rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation, de considérer que la sécurité alimentaire était l'otage du commerce dans les négociations de l'OMC, ou à son successeur, Mickaël Fakhri (2020), de suspendre l'accord de Marrakech dans le cas de l'agriculture. La souveraineté alimentaire peut ainsi se définir comme un acte volontaire visant à construire de façon autonome un mode de production agricole avec, pour visée ultime, la satisfaction du besoin premier de la société qui est de se nourrir.

19. L'ouvrage de référence est sans doute en France celui de Mairet (1997), qui a constitué un support approprié pour nous guider dans cette synthèse. Il faudrait bien entendu mettre en relief les points communs et les divergences entre ces auteurs que sont Hobbes, Spinoza ou Machiavel, ce qui dépasserait le cadre d'analyse que nous avons tracé dans cet article. Indiquons quand même que pour Spinoza, l'État a pour fonction d'instaurer la liberté, laquelle est perçue comme le fondement de la souveraineté, et en cela il s'oppose à Hobbes, pour qui la souveraineté recherchée est au contraire un ordre civil centré sur la sujétion, le souverain incarnant le bien public. Hobbes est d'une certaine manière en résonance avec Machiavel, puisque ce dernier voit dans la souveraineté le fondement même de l'État, ce que reprendra Bodin d'ailleurs, dans la mesure où cet auteur fait de la souveraineté le socle de la République. Pour Rousseau, en opposition totale avec Hobbes, la souveraineté, définie par le gouvernement, est la chose du peuple, et, en ce sens, touche à la question du commun. Mais ce qui rapproche ces auteurs réside dans une certaine conception de la souveraineté comme mode de résolution des crises, des temps troublés, comme acte fondateur d'un nouvel ordre politique et social.

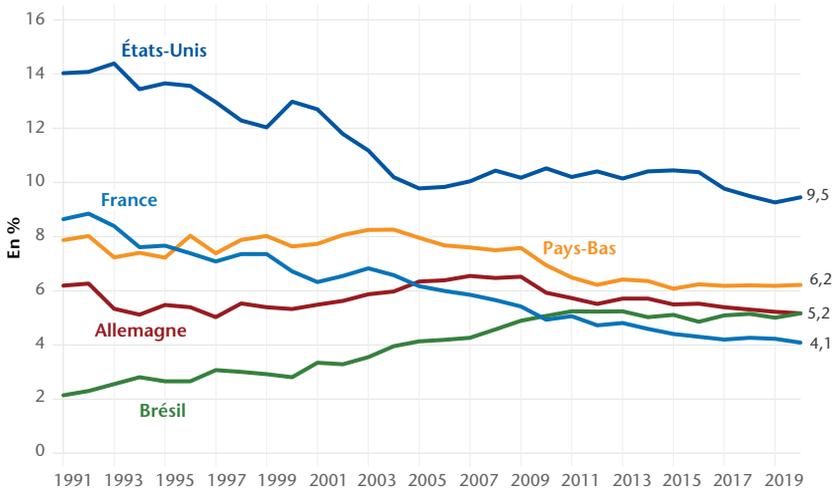
Si l'on assiste à un retour de la souveraineté alimentaire, après plusieurs années de désaffection, y compris en France, c'est non seulement pour se déprendre d'une mondialisation qui n'a pas atteint les objectifs qui lui ont été assignés, mais aussi parce que cette mondialisation a offert une opportunité pour d'autres nations d'user de ce concept de souveraineté pour restaurer un levier de leur puissance, fondé sur l'agriculture et l'alimentation. L'exemple de la Russie – le cas plus ancien des États-Unis, ou celui plus récent de l'Inde, sont également à prendre en considération – est emblématique de ce changement de rapports de forces sur le marché mondial des céréales, puisque cette nation est devenue le premier exportateur mondial de blé. En France, la réhabilitation de la souveraineté alimentaire procède de cette intention de défendre des intérêts agricoles et de préserver son rang dans la hiérarchie des nations exportatrices.

En cela, l'internationalisation des marchés agricoles, le choc dans l'ordre hiérarchique qu'elle a occasionné, s'est transformé en une matière historique qui s'est construite puis affirmée durant les décennies de mondialisation, desquelles ont surgi des tensions concurrentielles pour capter des parts de marché, opposant ainsi les principales puissances agricoles, notamment dans l'enceinte de l'OMC. Dans le cas de la France, articulée à cette dépendance à la protéine végétale et aux intrants, l'érosion réelle des performances commerciales en produits agricoles et alimentaires sur les marchés – dont se fait l'écho nombre d'observateurs, jusque dans l'hémicycle du Sénat – au profit d'autres nations, a été la source d'une prise de conscience ayant abouti, dans le cadre de la pandémie et de la guerre en Ukraine, à restaurer l'importance de la souveraineté alimentaire (graphique 1) (Duplomb, Louault et Méryllou, 2022). L'État français, en résonance avec les producteurs mais aussi les consommateurs, s'est senti habilité à définir ce qui est juste en matière d'approvisionnement alimentaire. Dit autrement, redonner les moyens à la nation de produire par elle-même et pour elle-même des biens agricoles et alimentaires. Les discours du président de la République depuis 2017, relayés par de nombreux acteurs, ont été le point de départ de cette réhabilitation de la souveraineté qui consisterait à définir les conditions socioéconomiques d'une autonomie de décision en matière de productions agricoles et alimentaires.

La souveraineté alimentaire se définirait alors comme une aptitude politique, et ensuite économique, à déterminer ce qu'il convient de produire comme biens agricoles et alimentaires sur son territoire, sans

en référer à une quelconque instance suprême ou supranationale. Une définition qui n'est pas, comme on va le voir juste après, sans poser de redoutables problèmes.

Graphique 1. Part de chaque pays exportateur de produits agricoles dans les exportations mondiales



OMC.

3.3. Deux obstacles à surmonter

Le retour de la souveraineté alimentaire a suscité une adhésion assez partagée – mais toute relative comme on va le voir ci-après – en particulier du côté des agriculteurs et des consommateurs, soucieux de valoriser et de consommer les productions nationales ou locales, et la traçabilité des produits, cela dans un contexte d'érosion des effectifs d'agriculteurs, dont le nombre est passé, en France métropolitaine, en deçà des 400 000 exploitants. Cette adhésion d'une large frange du corps social ne rend toutefois pas si facile l'application du principe de souveraineté alimentaire. On retiendra deux obstacles fondamentaux à son inscription dans le paysage économique et agricole.

Le premier de ces obstacles a trait au degré d'acceptation du principe de souveraineté alimentaire par la société civile. L'implantation de la culture environnementaliste et de l'impératif de la transition agroécologique constitue une forme de résistance à l'hégémonie de l'État en tant qu'il incarne l'acteur instituant la loi, en tant qu'il est le

dépositaire de la sécurité alimentaire du peuple, et dans la mesure où il est identifié comme celui qui a conduit des politiques publiques ayant eu des effets néfastes sur l'environnement. La culture de l'écologie se distingue par une exigence de décentralisation dans les pratiques décisionnelles, à partir desquelles le pouvoir est dévolu à des entités locales²⁰. Le discours écologique est manifestement structuré par l'affirmation de principes de décision relevant davantage de la société civile que de la sphère politique, alors que la notion de souveraineté était initialement caractérisée par une articulation des deux, le politique définissant ce qui est juste pour la société. Il s'agit d'un transfert de pouvoir – le peuple venant ainsi à occuper les fonctions de l'État et à instaurer un principe de démocratie directe ou participative – qui est de nature à dresser une entrave à la restauration de la souveraineté alimentaire, si celle-ci conserve les attributs qui ont été historiquement les siens. Il est bien entendu possible d'appréhender l'écologie comme une nouvelle forme de souveraineté alimentaire, en ce sens que, définissant un mode de production agricole destiné à produire et à consommer des biens dont la caractéristique intrinsèque serait d'être « sains », elle réduirait la dépendance aux intrants de synthèse. Mais une telle conception se heurte à cette limite que l'écologie, en tout cas telle qu'elle s'incarne dans le Pacte vert, conduit à réduire les volumes produits, ce qui, en soi, peut porter préjudice aux quantités disponibles sur le territoire national, et par voie de conséquence menacer la souveraineté alimentaire.

Si l'on reste sur la dimension nationale, à cette contrainte s'ajoute celle relative au nombre d'agriculteurs. Envisager de remettre d'aplomb la souveraineté alimentaire, qui fondamentalement suppose de produire pour desserrer la contrainte d'approvisionnement par la voie de l'importation, revient à conditionner la production de ressources agricoles au maintien, si ce n'est à la croissance, des effectifs d'agriculteurs, et donc de l'articuler à une politique dont la finalité est de rendre le métier attractif. Or, la volatilité des revenus, à laquelle viennent s'ajouter les mutations sociologiques de la société française, exacerbées par le discrédit pluriel dont est souvent l'objet l'agriculture, entravent la perspective d'un renouvellement des générations d'agriculteurs. Et ce, malgré les nombreux défis auxquels il convient de répondre dans un contexte de guerre et de dégradation du climat, qui

20. Voir Villalba (2016). Il n'y aurait sur ce point pas forcément de contradiction entre la planification écologique, telle qu'affichée par la France, et une logique décentralisatrice.

peuvent être considérés comme une source d'attractivité pour l'engagement des jeunes générations dans une activité économique en lien direct avec la préservation du rang de la France dans le monde.

Le second obstacle, qui nécessitera un long développement, concerne le périmètre de la souveraineté alimentaire. Portée par la France, l'ambition de restaurer la souveraineté alimentaire – avec une perspective élargie à l'énergie, voire à l'industrie – se heurte paradoxalement à l'UE elle-même. L'évocation d'une souveraineté européenne dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation fait écho à la perte de souveraineté monétaire consécutive de l'entrée dans la zone euro, dont on sait qu'elle fut l'un des risques mis en relief par les opposants au traité de Maastricht qui, d'une certaine manière, a fait entrer nombre d'États membres dans une ère de post-souveraineté nationale. Il s'ensuit que, à suivre Jean Bodin (1576), pour qui la souveraineté est un socle à partir duquel l'État garantit la sécurité du peuple, la question entière et complexe qui demeure posée est bien celle de la création de la souveraineté alimentaire européenne, sachant que les réformes de la PAC ont porté une atteinte à cette souveraineté, qui à l'origine, on l'a montré plus haut, figurait dans les ambitions des pays fondateurs du Marché commun. La complexité du problème réside dans le fait que, toujours selon Bodin, la souveraineté ne se partage pas, elle est non sécable.

Dans un cadre européen, la seule juxtaposition des États membres perturbe et ralentit suffisamment le processus d'intégration, et fait courir le risque d'impuissance et donc d'éclatement de l'UE, risque déjà mis en avant par Jean Bodin et sa représentation de la souveraineté dans ses *Six Livres de la République*. Hobbes partageait cette même crainte quand il parlait, dans son *Léviathan*, des rivalités entre trois types de souverainetés, celle du monarque, des Lords et des Communes. Au-delà de l'hétérogénéité structurelle de l'UE, qui tient aux régimes politiques, aux règlements administratifs, à la culture et à la langue, l'évocation des PSN, dans le cadre de la PAC 2023-2027, renferme ce risque de mise en concurrence des États membres sur le plan agricole, potentiellement préjudiciable à la cohérence de l'UE.

C'est pourquoi le questionnement sur la souveraineté alimentaire, qui a resurgi avec la pandémie et la guerre en Ukraine, conduit nécessairement à placer le curseur sur la perspective d'une Europe fédérale. Une fois de plus, la PAC originelle, dans ses fondements et dans son fonctionnement, portait en son sein l'avenir d'une Europe plus homogène, qui inéluctablement fait écho au point de vue de Montesquieu

lorsque celui-ci évoquait, en 1758, la possibilité de former un corps politique à la fois diversifié et uni, à l'image des États-Unis, dont le principe fondamental repose sur le *Et pluribus unum*, lequel s'applique notamment au secteur agricole, puisque, comme on va le voir, la politique agricole définie selon une sorte de plan quinquennal, relève du Congrès, organe bicaméral législatif de l'État fédéral des États-Unis d'Amérique²¹.

Selon Céline Spector (2021), l'UE semble n'être plus très éloignée de cette perspective, du fait de l'extension de ses compétences et de la prédominance des décisions de la Cour de justice de l'UE²². Elle voit dans le projet européen ce qui se rapproche le mieux d'une sorte d'idéal de cosmopolitisme. En matière agricole et alimentaire, elle est dotée de leviers pouvant tendre vers une politique de production de biens publics, l'accès aux « biens premiers » – comme le dirait Armatya Sen (2009) – que sont les produits entrant dans les conditions matérielles d'existence des populations de l'UE.

L'UE reste toutefois fondamentalement traversée par des forces centrifuges, par des acteurs et des décisions qui la désagrègent, au moins partiellement, et qui sont identifiables d'ailleurs dans le domaine agricole (cadre financier pluriannuel, dérogations, différentiels d'application des règlements, PSN, écorégimes, blocage unilatéral des importations de céréales ukrainiennes par la Pologne et par la Hongrie...), ou explicites dès lors que l'on observe attentivement le comportement de l'Allemagne (plan énergétique de 200 milliards en pleine guerre en Ukraine, sans consultation collégiale). Comment rendre compatible cette quête de souveraineté et la multiplication d'ALE, qui assouplissent considérablement les conditions d'accès au marché intracommunautaire des produits agricoles et alimentaires ?

Un symbole marquant de cette désagrégation de l'Union fut la sortie du Royaume-Uni de l'UE, qui mérite d'être analysée à la lumière des ambitions de recouvrement de l'autonomie nationale. Dans le cadre du projet, abouti, de quitter l'UE pour récupérer sa souveraineté politique, le Royaume-Uni restaure *de facto* sa politique agricole. Pourtant, depuis le milieu du XIX^e siècle et l'abrogation des *Corn Laws* en

21. Voir Montesquieu (1758), en particulier le Livre IX.

22. Dans le chapitre 2 de son ouvrage, l'auteure revient de manière éclairante sur les approches de la souveraineté et de l'idée de fédération, en confrontant les points de vue de l'Abbé de Saint-Pierre, de Rousseau et, bien entendu, de Kant, la figure de Jürgen Habermas étant également bien présente dans le livre. Elle estime que, sans fédéralisme, la souveraineté est une illusion, ce qui l'amène à préconiser une « souveraineté partagée » (p. 405).

1846, Londres a sacrifié son agriculture sur l'autel de l'industrie. Il est bien peu probable que la sortie de l'UE se traduise par une politique agricole nationale active qui soit en mesure d'instaurer, à terme, une autonomie alimentaire, puisque ce pays a fait le choix d'une agriculture environnementale, centrée sur les paysages, rendant le pays dépendant de l'extérieur pour son approvisionnement. D'ailleurs, avant de quitter l'UE, le Royaume-Uni affichait en moyenne un déficit de ses échanges extérieurs de produits agricoles et alimentaires de l'ordre d'une trentaine de milliards d'euros. C'est pourquoi le gouvernement a très vite négocié des accords de libre-échange pour faciliter les approvisionnements. Certains économistes ont pu, à ce titre, considérer que le Brexit constituait une menace pour la stabilité de ces approvisionnements alimentaires, rattachant cette menace directement aux décisions qui furent prises en 1846²³.

Par ailleurs, si la France a placé la souveraineté alimentaire parmi les priorités de son agenda politique, cette vision ne fait pas l'unanimité au sein de l'Union. D'une part, l'Irlande ne converge pas avec la singularité de la position française. Résolument tournée vers l'ouverture commerciale, l'Irlande, forte de ses productions animales (viande ovine, lait en particulier), se démarque de l'ambition française d'établir une souveraineté alimentaire européenne, estimant qu'il s'agit d'un objectif appartenant au passé et qui contredit l'esprit même de l'UE. L'Irlande a souvent été réfractaire à tout encadrement des productions, à toute forme de régulation, comme ce fut le cas au moment de l'instauration des quotas laitiers en 1984. L'abrogation de ces quotas en 2015 a plutôt été saisie comme une opportunité pour Dublin d'appliquer sa conception de la souveraineté, consistant à produire autant qu'elle le voulait du lait et des produits laitiers pour l'exportation. Le capitalisme irlandais s'inscrit dans une logique marchande qui, en agriculture, a montré sa capacité à résister, grâce à des coûts de production réduits, au choc de la sortie des quotas laitiers. D'autre part, l'exemple néerlandais, État membre comptant dans la production et les exportations européennes de produits agricoles et alimentaires, permet de confirmer l'existence de divergences quant à la vision de ce que doit être l'UE, les Pays-Bas ayant publié un PSN résolument tourné vers la protection de l'environnement et du climat. L'agriculture constitue ainsi un secteur nuançant fortement l'optimisme de Céline Spector en matière de cheminement vers un fédéralisme européen. Ce secteur incarne à lui

23. Lire sur ce sujet Lang, Millstone et Marsden (2017).

seul l'idée du non-partage de la souveraineté, symbolise les lignes de fracture entre des capitalismes au sein de l'UE, qu'évoque précisément l'œuvre de Jean Bodin, et confirme la pertinence de la notion de « variété des capitalismes » élaborée par Robert Boyer.

Alors que la PAC des années 1962-1992 reposait sur un projet politique visant à organiser et à encadrer la concurrence agricole entre les États membres, l'élargissement du marché unique et l'entrée dans la mondialisation ont privilégié une logique économique *stricto sensu*, aboutissant à faire de l'UE un espace de rivalités commerciales, préjudiciable au déploiement de l'idée de souveraineté européenne. La « main invisible » du marché européen engendre des forces centrifuges, alors qu'à l'origine, l'institution de l'Europe avait privilégié les forces centripètes²⁴. Il en découle que, pour aborder la souveraineté alimentaire de l'UE, pour montrer en quoi un tel projet politique est fort éloigné d'une perspective fédérale, d'une *européanité*, il est requis de construire une critique de la représentation actuelle de l'UE, de son mode de fonctionnement, lequel requiert que le marché, assorti de quelques règles, ne soit pas l'unique mode de coordination des États membres. Pour être tout à fait complets, effectuons une incursion dans le lien qui caractérise la démocratie et la souveraineté, en l'occurrence alimentaire. Puisque la démocratie est au fondement de la souveraineté, on peut se demander si c'est bien à l'État – ou, en l'occurrence, à la Commission européenne – de définir et d'appliquer le principe de souveraineté alimentaire, ou bien au peuple lui-même, d'exprimer sa préférence et son point de vue sur cette question qui le concerne directement, puisque, d'une part, elle entre dans ses conditions matérielles d'existence et, d'autre part, elle serait au fondement de sa participation à la chose publique (Abensour, 1997) ?

Enfin, on peut mesurer le risque de basculement du centre de gravité de l'UE vers l'Est, notamment vers la Pologne, en cas d'adhésion de l'Ukraine à cette entité européenne. Une souveraineté européenne alimentaire, oui, mais avec un centre décisionnel situé en Pologne, ou sur un axe Varsovie-Kiev ? Définir les contours d'une souveraineté alimentaire de dimension européenne, pour peu que cela soit possible

24. En proposant sa théorie de la variété des capitalismes, Robert Boyer rejette l'analyse purement économiste du capitalisme, et privilégie en quelque sorte le rôle des institutions hors marché ou, dit autrement, du politique dans la genèse des formes institutionnelles. Se reporter à Boyer (2002). Voir également les parties VIII et IX de Boyer (2015). Dans leur analyse des variétés du capitalisme, Hall et Soskice (2002) précisent que la culture, les règles informelles, l'histoire, forment aussi, avec les institutions marchandes et non marchandes, les fondements de la variété des capitalismes.

(convention, contractualisation, procédure d'élection démocratique de la Commission, création d'un Conseil de l'UE fédéralisé...), conduit assurément à se demander quel est le degré de consentement que les États membres sont prêts à admettre pour y parvenir, et quelles seraient les modalités d'une affirmation d'une mutualisation totale du budget de la PAC et de sa déclinaison dans chaque État membre ?

Peut-on faire converger des États qui ont pour préférence la notion de sécurité alimentaire (*food security*), alors que la France semble se singulariser par un usage intensif de celle de souveraineté ? On pourrait même aller jusqu'à associer la souveraineté alimentaire à celle de puissance (*soft power*), vis-à-vis de laquelle la France est en phase – sans doute un legs de la politique gaullienne –, mais envers laquelle l'UE, au regard de son histoire, reste en retrait. Retrait prononcé dès lors que la priorité est désormais accordée à l'environnement, mais priorité qui porte en elle le risque d'une amplification de l'érosion de la souveraineté alimentaire.

4. De la souveraineté et de la puissance alimentaire aux États-Unis

4.1. La puissance alimentaire identifiée comme un levier stratégique

La notion de souveraineté est centrale dans la genèse des États-Unis, présente dans la Constitution de 1789, elle sous-tend le fédéralisme américain, au cœur duquel réside la délégation de pouvoirs des États à la nation (Merriam, 1900). Si l'idée de souveraineté alimentaire n'est toutefois pas une notion explicite dans la conception américaine de l'agriculture²⁵, elle semble en revanche inscrite en filigrane dans la notion de *food power*, soit la puissance alimentaire, puissance qui s'opère à la fois au sein de la nation mais aussi dans la capacité à peser sur d'autres (Blanc, 2022). Une dimension internationale importante

25. La notion de souveraineté alimentaire n'y est pas mobilisée de la même manière qu'en France. Ni le Farm Bureau, ni la National Farmers Union, principaux syndicats agricoles états-uniens, ne font référence à la souveraineté alimentaire dans leurs plaidoyers. À l'inverse, en France, le syndicat majoritaire – la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) – a publié en 2022 un « Manifeste pour une souveraineté alimentaire solidaire ». Outre-Atlantique, le concept de souveraineté alimentaire est resté proche de celui développé par la Via Campesina et est mobilisé dans des contextes internationaux ou liés au respect des droits des populations indigènes : ainsi l'USDA ne fait référence à la souveraineté alimentaire que dans le cadre de projets agricoles avec des communautés amérindiennes.

dans l'expression de la souveraineté alimentaire des États-Unis donc, et qui trouve sa source dans l'apparition précoce, dans la vie de cette nation, d'excédents agricoles pérennes. Au cours de la première moitié du XX^e siècle, alors que les États européens cherchaient à diminuer leur dépendance vis-à-vis des États-Unis pour leurs approvisionnements alimentaires, de l'autre côté de l'Atlantique le souci était de trouver des débouchés à l'international aux céréales produites par les *farmers* en excédent – des excédents gérés, et *in fine* favorisés, par une politique agricole établie en 1933 et qui demeure encore aujourd'hui l'une, si ce n'est la plus imposante au monde en termes de niveaux de soutiens publics.

Nous développerons ainsi, dans la suite de cette partie, les conditions ayant permis aux États-Unis de faire du secteur agricole un attribut de leur puissance : une production agricole excédentaire dans des denrées de base, assortie d'une politique agricole forte.

4.2. Des surplus convertis en « valise diplomatique »

Dès les années 1830, les États-Unis ont vu le niveau de production agricole régulièrement dépasser celui de la consommation intérieure. La balance commerciale agroalimentaire américaine bascule structurellement dans le positif à partir de 1876²⁶. Ces surplus sont alors le résultat d'une triple révolution qui s'opère dans le courant du XIX^e siècle : la colonisation du territoire, la révolution agricole et la révolution dans les transports (Schmidt, 1930). En 1862, le président Lincoln entérine le *Homestead Act*, loi qui va faciliter l'octroi des millions d'hectares de ce pays-continent aux colons et aux immigrants. Toute personne pouvait demander à disposer de 64 hectares de terres gouvernementales en s'acquittant de la somme de trois dollars par hectare. Le nombre de fermes va ainsi doubler entre 1860 et 1880, les surfaces cultivées vont augmenter de +30 %. Les systèmes de production agricoles se spécialisent, s'éloignant de l'autoconsommation pour viser la commercialisation des productions de la ferme. Le profit perçu a permis aux fermiers d'acquérir des machines ou encore des semences hybrides qui contribueront à accroître les rendements et la productivité du travail (Veblen, 1892). La spécialisation va graduellement s'opérer à l'échelle du pays, les régions de l'ouest se consacrant principalement aux céréales et à l'élevage, alors que dans le sud se concentrent le

26. United States Census Bureau (1975), notamment « Chapter U - SERIES 61-72. Value of merchandise exports and imports by economic classes: 1820 to 1957 ».

coton, la canne à sucre et le tabac (Schmidt, 1930). Enfin, les excédents ainsi produits n'auraient pu trouver de débouchés à l'export sans le développement d'une logistique de transport, chemin de fer, transport fluvial et maritime, capables de gérer des volumes de plus en plus importants pour un coût moindre (Veblen, 1892).

L'apparition d'excédents structurels sur certaines productions comme le blé va conduire les États-Unis à chercher sans relâche des débouchés, tout particulièrement à l'extérieur de leurs frontières, pour éviter les chutes de prix. De ce fait, leur puissance exportatrice présente la faiblesse d'être soumise à la demande mondiale, laquelle est influencée par de multiples facteurs. Citons parmi ceux-ci la concurrence d'autres producteurs, l'évolution des prix mondiaux des matières premières, les parités monétaires, ou encore la mise en place de mesures de protection aux frontières par les pays importateurs pour stimuler leurs agricultures. Ce point va s'illustrer au début du XX^e siècle. Alors que l'Europe continentale présentait un débouché majeur des surplus agricoles américains (avec la Grande-Bretagne, qui maintenait des liens commerciaux étroits avec son ancienne colonie), la période précédant la Première Guerre mondiale a vu des pays européens, notamment la France et l'Allemagne, instaurer des droits de douane prohibitifs pour contrer le flot d'exportations américaines, aboutissant à une chute des prix agricoles aux États-Unis. Un autre risque pour les débouchés à l'exportation consiste en la possibilité d'un ralentissement des économies importatrices et du pouvoir d'achat des ménages (ou encore la survenance d'une pandémie qui viendrait déstabiliser les chaînes de valeur mondialisées...). À tel point qu'en 1933, pendant la Grande Dépression, l'une des premières mesures de la politique agricole mise sur pied par le gouvernement du président Roosevelt fut de limiter rapidement la production pour enrayer les baisses de prix, conduisant notamment à organiser la destruction d'une partie du potentiel de production, à l'exemple de l'abattage de truies et porcelets (Roger Lambert, 1972).

Ces failles exposées, il n'en demeure pas moins que cette capacité d'exportation va être mobilisée pour servir les intérêts des États-Unis en matière de politique extérieure. Une vision qui s'est notamment traduite par le déploiement d'une assistance alimentaire envers des pays tiers, dont les États-Unis sont devenus, de très loin, les plus gros pourvoyeurs au monde, avec près de 5 milliards de dollars d'aide consacrés en 2020 à ces actions. On peut repérer les prémices de

l'assistance alimentaire américaine en 1794, soit dix-huit ans après la Déclaration d'indépendance des États-Unis : il s'agit de l'aide financière et alimentaire accordée par l'État du Maryland auprès de familles françaises immigrées aux États-Unis, fuyant la révolution des esclaves à Saint-Domingue (devenue par la suite Haïti). Si cette aide alimentaire concerne bien une population étrangère trouvant refuge sur le sol américain, ce dispositif relève d'un usage strictement interne, au sein des frontières d'un territoire américain encore en devenir. Pour que l'assistance alimentaire se déporte sur l'extérieur, il faut attendre 1812 : alors qu'un tremblement de terre touche le Venezuela, la première loi autorisant l'envoi de blé américain au bénéfice de populations non nord-américaines est adoptée. D'une certaine manière, il s'agit de l'acte fondateur d'une politique d'aide alimentaire extérieure qui va s'inscrire dans la durée. Le second évènement déclencheur se situe lors de la grande famine en Irlande entre 1845 et 1852 – 1 million de décès, occasionnant une chute de la démographie irlandaise –, où les États-Unis décident une nouvelle fois d'apporter une aide alimentaire, même si les volumes concernés sont alors limités étant donné l'échelle du pays (Riley, 2017).

La Première Guerre mondiale fait toutefois entrer l'assistance alimentaire internationale dans une autre dimension. Dès 1914, devant le risque de famine en Europe, les États-Unis acheminent des denrées vers la Belgique, l'Italie et le nord de la France, en passant par le Royaume-Uni, avec la contribution financière des gouvernements de ces pays. L'architecte de ce dispositif n'est autre qu'Herbert Hoover, mandaté par le gouvernement, et qui deviendra ultérieurement le 31^e président des États-Unis. Ces exportations de denrées agricoles, notamment de céréales, sont indispensables pour une Europe en proie à une sorte de guerre civile meurtrière, sachant que les agriculteurs sont partis au front, que les femmes sont mobilisées dans les usines d'armement, et que les exploitations agricoles ne fonctionnent que partiellement avec les anciennes générations et parfois les enfants (Pouch, 2021). Rien qu'en France, la production de blé est quasiment divisée par deux entre 1914 et 1917. Du côté des États-Unis, les exportations massives de céréales en direction de l'Europe en guerre constituent une opportunité pour non seulement aider les Alliés à tenir, mais aussi pour soutenir les revenus des agriculteurs américains.

Une fois les États-Unis entrés dans le conflit, et alors que les stocks agricoles sont au plus bas, le président Wilson décide de poursuivre

l'acheminement de l'aide alimentaire vers l'Europe. Les *farmers* sont encouragés à produire, et les citoyens américains encouragés à participer à l'effort de guerre et à consommer moins de viande et de blé pour nourrir les Européens. À la signature de l'Armistice, Hoover et le président Wilson craignent que le chaos post-guerre n'alimente des soulèvements populaires, suivant l'exemple de la révolution d'octobre 1917 en Russie. On lit ainsi sur le site du département d'État : « À la suite de la Première Guerre mondiale, le gouvernement des États-Unis a cherché à contenir la diffusion du bolchevisme en Europe centrale et de l'Est²⁷. » L'assistance alimentaire américaine auprès de l'Europe revêt ainsi une dimension géopolitique affirmée, et se poursuivra donc pendant encore plusieurs années après la signature de l'Armistice. Cette même logique d'articulation de motivations géopolitiques et économiques sera à l'origine du plan Marshall post-Seconde Guerre mondiale, dans le cadre duquel 70 % des fonds seront utilisés par les pays bénéficiaires (dont la France) pour s'approvisionner en denrées agricoles et en machinisme *made in USA* (Tarnoff, 2018).

À partir de 1949, et jusqu'à aujourd'hui, devant la réduction des exportations américaines vers l'Europe, les États-Unis ont été conduits à diversifier leurs marchés pour ne pas voir les prix sombrer de nouveau. D'autant que la politique agricole va, à partir de 1933, assurer aux agriculteurs qui s'engagent dans une démarche de réduction de leur potentiel de production (à travers des programmes de conservation des sols) un système de prix garantis et de stockage public. Cette sécurité encourageant les investissements, les agriculteurs américains vont encore augmenter les volumes produits, et la problématique des surplus revient en force. La présence majeure d'un programme d'aide alimentaire destiné aux Américains précaires et aux enfants, approvisionné par les stocks gouvernementaux, ne suffit pas. La politique agricole sera ainsi réformée, en 1949 et 1954, pour y ajouter un volet d'assistance alimentaire internationale pérenne, baptisé *Food for Peace*. Concrètement, il s'agit de ventes de productions agricoles américaines à crédit auprès des États bénéficiaires, et de dons en nature, toujours de productions américaines. Le patriotisme économique va jusqu'à imposer qu'au moins 50 % des denrées acheminées le soient sur des navires américains. Parmi les principaux pays bénéficiaires, on compte l'Inde, le Pakistan, l'Égypte. Là encore, la politique est toujours proche, les pays identifiés comme présentant un risque de basculer dans les

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

camps soviétiques ou chinois sont intégrés aux programmes d'aide (Ahlberg, 2007). En 1974, la CIA annonçait ainsi qu'« en tant que gardiens de la majeure partie des céréales exportables dans le monde, les États-Unis pourraient retrouver la place centrale dans les affaires mondiales qu'ils occupaient à la fin de la Seconde Guerre mondiale ».

La spécialisation des États-Unis dans la production de céréales, denrées de base pour l'alimentation humaine, dont la production n'est assurée que par quelques pays, mais requise pour l'approvisionnement de nombre d'entre eux dépendants des importations, leur a conféré un atout indéniable pour dominer les marchés agricoles, au moins jusqu'à une période récente. Jusque dans les années 2000, entre 20 et 40 % des volumes de blé exportés dans le monde provenaient des États-Unis, et entre la moitié et les deux tiers des volumes de maïs (comptant pour l'alimentation du bétail). Depuis les années 1980, ils représentent plus de la moitié des volumes de riz exportés au niveau mondial. Des performances permises par une politique agricole protectrice pour les agriculteurs. Mais cette capacité à peser n'aurait pas été aussi solide sans un autre avantage dont disposait le pays d'être, au contraire de l'Union européenne, bien doté en ressources énergétiques, en intrants de synthèse et en aliments pour le bétail, pour ne pas générer de dépendances à l'extérieur en amont de la chaîne d'approvisionnement. Néanmoins, la nécessité d'une recherche constante de débouchés à l'international permet de comprendre pourquoi les États-Unis ont bataillé – et continuent de le faire – pour la libéralisation du commerce de denrées agricoles dans les instances de l'OMC.

4.3. Une politique agricole qui joue avec les règles issues du multilatéralisme

Les États-Unis ont adopté une attitude résolument contradictoire vis-à-vis des règles du GATT puis de l'OMC. Faisant partie des pays les plus résolus à tordre le bras de l'Union européenne pour assouplir (et sans doute affaiblir) la PAC, partisans de l'ouverture des marchés agricoles aux échanges, ils se sont pourtant réservé le droit de maintenir des outils de politique agricole en opposition avec les règles multilatérales du commerce international qu'ils ont eux-mêmes contribué à établir, et à flirter avec les limites autorisées par l'OMC.

Figurant parmi les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis vont en effet jouer un rôle central dans l'établissement des institutions multilatérales encadrant le commerce mondial, se montrant même à l'initiative des négociations multilatérales en matière de

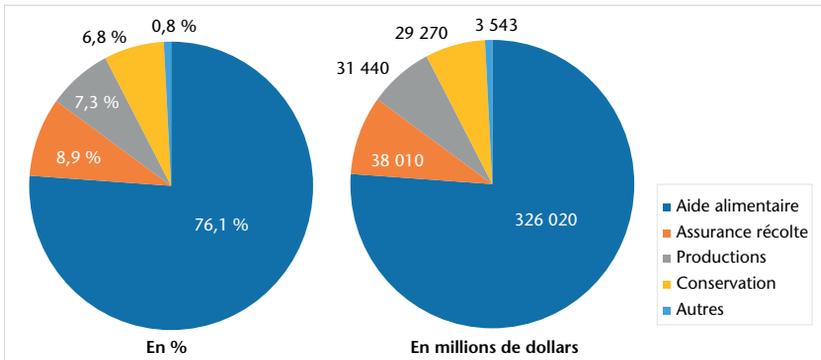
commerce dès 1946 (Porter et Bowers, 1989). Néanmoins, ils y imposeront leurs vues, guidées par leur politique agricole déjà puissante. Ils abandonneront ainsi l'idée initiale d'une organisation des Nations unies pour le commerce (Organisation internationale du commerce, OIC) du fait de l'opposition de leur secteur agricole, et soutiendront la création du GATT en 1947, version très édulcorée de l'OIC. Pourtant, dès 1955, les États-Unis demanderont et obtiendront une exception à l'interdiction de quotas sur les importations. Ce précédent inaugurerait la doctrine des États-Unis en matière de règles du multilatéralisme : celles-ci ne doivent pas entraver les intérêts économiques du pays.

Regardons plus précisément en quoi consiste aujourd'hui la politique agricole américaine, connue sous le nom de *Farm Bill*, ou *Farm Act* une fois la loi entérinée par le Congrès. Le principal poste de dépenses consiste dans des programmes d'aide alimentaire destinés aux ménages américains les plus modestes, avec une enveloppe prévisionnelle de 326 milliards de dollars (soit pas moins de 76,1 % des dépenses de la politique agricole actuelle, voir graphique 2). Le programme d'aide alimentaire SNAP (*Supplemental Nutrition Assistance Program*), anciennement connu sous le nom de *food stamps*, qui consiste en l'octroi d'une carte de paiement utilisable uniquement pour l'achat de produits alimentaires éligibles et dans des points de vente autorisés, ne cible pas spécifiquement les produits alimentaires *made in USA*, mais parmi les lieux d'achat des denrées éligibles on retrouve les marchés de producteurs, qui ont ainsi fait l'objet d'achats à hauteur de 43 millions de dollars en 2021 dans le cadre de ce programme.

Les principaux outils de soutien dont bénéficient directement les agriculteurs se répartissent entre les programmes d'assurance récolte, les programmes de soutien aux productions et les programmes de conservation des sols. Les programmes de soutien aux productions résident par exemple dans des garanties de marges pour les éleveurs laitiers (filet de sécurité lorsque la différence entre le prix du lait et le coût du fourrage se réduit), ou encore des paiements dits contractuels (*price loss coverage* et *agricultural risk coverage*) de soutien aux revenus des agriculteurs qui consistent à verser une aide lorsque le prix d'une denrée ou le revenu moyen du comté tombe en dessous d'un niveau garanti. L'aide vient compenser la différence. Vingt-deux cultures sont couvertes par cette mesure, notamment blé, orge, maïs, riz, tournesol, colza. Des mesures qui pourraient entrer dans la boîte orange des soutiens agricoles selon l'OMC mais sont notifiées par les États-Unis comme n'étant pas spécifiques à une production.

Les programmes facilitant les exportations agricoles sont eux aussi bien dotés (Regmi, 2021) : 255 millions de dollars par an pour le programme de facilitation et de promotion du commerce de produits agroalimentaires (contre 186 millions d’euros pour l’UE, qui sont également fléchés sur le marché communautaire), un programme de garanties bancaires pour des prêts souscrits par des pays pour l’achat de denrées agricoles américaines – pour l’année 2020 ces garanties se sont élevées à 2,2 milliards de dollars, ont été destinées à 86 % à des pays d’Amérique latine, et pour la quasi-totalité dans le cadre d’exportations de céréales, soja et farine –, ou encore 500 millions de dollars annuels dédiés au *Facility Guarantee Program* qui aide au financement à l’étranger d’infrastructures de stockage, manutention, commercialisation, pour l’importation de denrées agricoles... américaines. Ces programmes ont l’avantage de ne pas être restreints en volume financier par les règles de l’OMC.

Graphique 2. Dépenses prévisionnelles pour le *Farm Bill* sur la période 2019-2023



USDA, Economic Research Service based on Congressional Budget Office, Direct Spending Effects for the Agriculture Improvement Act of 2018, December 11, 2018.

Il faut également ajouter l’assistance alimentaire internationale, qui n’est pas incluse dans la loi agricole, mais bénéficie néanmoins aux agriculteurs américains puisqu’elle est assujettie à un approvisionnement états-unien. Cinq milliards de dollars y ont été dédiés en 2020. En 2021, pas moins de 2,1 millions de tonnes de céréales et oléagineux ont encore fait l’objet de dons à l’international. Non seulement les denrées qui font l’objet de ces dons doivent être produites aux États-Unis, mais elles doivent ensuite être acheminées par des bateaux et dans des contenants états-uniens. Les États-Unis ont d’ailleurs été

critiqués à l'international pour soutien déguisé à leur secteur agricole – d'autant que par le passé les volumes donnés étaient issus des surplus agricoles stockés par le gouvernement pour soutenir les prix perçus par les agriculteurs. L'article 10 alinéa 4a de l'Accord sur l'agriculture de 1994, qui porte sur la prévention du contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation, indique pourtant que : « Les membres fournissant une aide alimentaire internationale feront en sorte que l'octroi de l'aide alimentaire internationale ne soit pas lié directement ou indirectement aux exportations commerciales de produits agricoles à destination des pays bénéficiaires. »

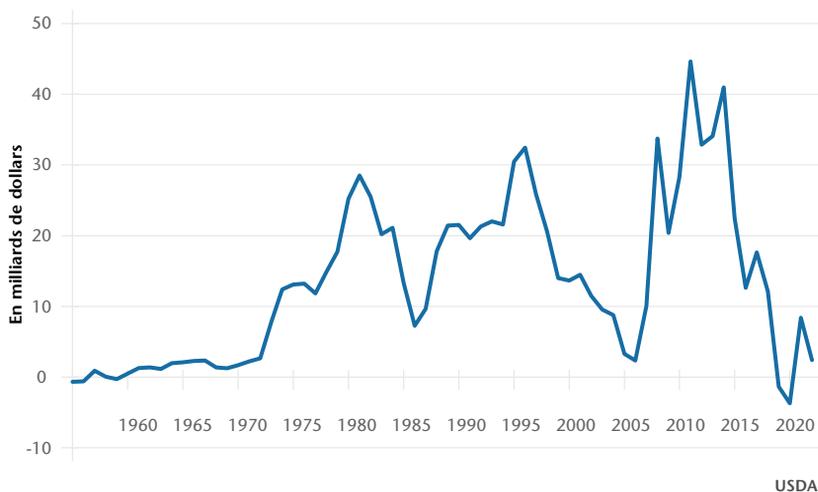
Face à la pandémie de Covid-19, le gouvernement états-unien a également mis sur pied un programme d'aide de près de 31 milliards de dollars sur les années 2020 et 2021 qui a bénéficié à 950 000 agriculteurs. Par ailleurs, depuis 2018, un *Market Facilitation Program* est venu s'ajouter à l'ensemble des aides directes versées. Avec 23,5 milliards de dollars provisionnés jusqu'en 2020, et des montants peuvent atteindre 150 dollars par acre (soit 370 dollars par ha), il vise à indemniser les agriculteurs touchés par des droits de douane prohibitifs instaurés par certains pays en guise de mesures de rétorsion. Et ce, en plein conflit commercial avec la Chine : en réaction aux mesures décidées par l'administration Trump sur des métaux et biens manufacturés exportés par la Chine, cette dernière a répliqué en taxant notamment des productions agricoles américaines, fermant le marché chinois aux *farmers* alors que celui-ci représentait une des premières destinations pour leurs exportations. Ces aides ad hoc représentent au total 54,5 milliards de dollars sur la période 2018-2021, une somme colossale quand on la compare aux programmes contra-cycliques (31,4 milliards de dollars sur cinq ans).

À la lumière des aides énumérées, on perçoit l'ampleur du soutien accordé au secteur agricole américain. Le budget annuel politique agricole s'élève à 86 milliards de dollars (20 milliards si l'on exclut l'aide alimentaire). Le budget annuel de la PAC est de 53,7 milliards d'euros, mais le fonds d'aide aux plus démunis, qui finance notamment les actions d'aide alimentaire menées dans les États membres, atteint péniblement 540 millions d'euros par an. La force du soutien public à l'agriculture américaine est telle qu'à plusieurs reprises, les États-Unis ont dépassé la limite budgétaire autorisée pour les subventions agricoles tombant dans la boîte orange de l'OMC. À chaque fois, ils ont « transféré » les dépenses excédentaires dans la catégorie des aides dites *de minimis*, une exception permise par l'Accord sur l'agriculture

pour des aides considérées comme suffisamment limitées au regard de la valeur de la production agricole totale du pays ou d'un produit en particulier (moins de 5 % de cette valeur). Un tour de passe-passe autorisé, mais que ne se permet pas l'Union européenne, lavant plus blanc que blanc face à ses concurrents mondiaux en souhaitant réduire les montants entrant dans la boîte orange au strict minimum (les plafonds étant loin d'être atteints).

Malgré tous ces efforts, la balance commerciale américaine flanche. En 2019, le solde du commerce extérieur agroalimentaire devient même négatif (-1 milliard de dollars) pour la première fois depuis 1959 (graphique 3). Après un retour à de légers excédents en 2020 et 2021, le solde commercial agroalimentaire serait de nouveau déficitaire et pourrait atteindre -20 milliards en 2023 et -27,5 milliards en 2024 (Kenner *et al.*, 2023). Un basculement à mettre principalement au crédit de la hausse en valeur des importations de boissons alcoolisées, de fromages et de viandes transformées. Sans doute de quoi expliquer pour partie la multiplication des enveloppes ad hoc pour l'agriculture ces dernières années. Ce contexte aurait-il également inspiré la décision de Donald Trump de taxer les vins français et les fromages italiens dans le cadre du conflit Airbus-Boeing ?

Graphique 3. Solde du commerce extérieur agroalimentaire des États-Unis, année fiscale



Le cas des États-Unis apparaît ainsi intéressant, dans la mesure où, définissant une politique agricole dans le cadre de la Grande Dépression, ils ont ainsi affiché leur ambition en matière de souveraineté alimentaire, en retirant les bénéfices internationaux, par leur hégémonie sur les marchés. Une hégémonie dans un premier temps menacée par l'UE et sa PAC, puis, désormais, par le recul des productions domestiques, ouvrant le marché américain à davantage d'importations. La légitimité de la souveraineté alimentaire aux États-Unis se poserait-elle dans les mêmes termes que de ce côté-ci de l'Atlantique ?

5. Conclusion

À son origine, la notion de souveraineté est constitutive de la formation d'un nouvel ordre politique centré sur l'État, qui répond à des désordres politiques qu'il s'agissait de surmonter. La résurgence de la notion de souveraineté au XXI^e siècle, appliquée au cas de l'agriculture et de l'alimentation, résulte manifestement d'une prise de conscience relative au désordre du capitalisme mondial, lequel, depuis près de cinquante ans, a placé certaines économies dans un état de dépendance vis-à-vis de fournisseurs de produits de base. On a vu, dans cet article, que la France était concernée au premier chef, avec la protéine végétale, et avec certaines viandes comme la volaille. La prise de conscience d'une défaillance structurelle de l'autonomie dans ces deux types de filières est intervenue de surcroît dans un contexte de pandémie et de guerre en Ukraine, même si le constat a pu être établi bien plus en amont.

C'est donc parce que l'économie mondiale connaît une crise que la guerre a révelée, que la mondialisation est discréditée, que l'idée et la mesure de la dépendance se sont répandues, que la notion de souveraineté a effectué son grand retour. Pour en saisir le sens et pour en identifier ses conditions d'émergence, il a été nécessaire de mettre en perspective historique la dynamique agricole de l'UE, de déterminer quels étaient les fondements théoriques et politiques de cette notion complexe, et de voir en quoi, de ce côté-ci de l'Atlantique, elle se différencie de la vision que l'on en a aux États-Unis.

C'est bien parce qu'elle est complexe, surtout lorsqu'elle s'applique au cas de l'UE, que d'autres réflexions et d'autres analyses restent à entreprendre pour mieux comprendre ce retour et la finalité de la

souveraineté alimentaire. Car, l'actualité nous l'enseigne chaque jour depuis la pandémie et la guerre, l'agriculture est apparue comme renfermant une dimension géostratégique, vis-à-vis de laquelle les nations ne peuvent rester indifférentes, au risque de mettre en péril leur autonomie de décision. Le temps du monde troublé appelle à reconsidérer la légitimité de la souveraineté alimentaire. Cet article a tenté de jeter les linéaments d'une approche renouvelée de cette notion.

Références

- Abensour M., 1997, *La démocratie contre l'État. Marx et le moment machiavélien*, Paris, PUF.
- Ahlberg K. L., 2007, « Machiavelli with a heart: The Johnson Administration's Food for Peace Program in India, 1965-1966 », *Diplomatic History*, vol. 31, n° 4, pp. 665-701.
- Bangemann M., 1978, « Aspects of Mediterranean Agriculture », in : *America and Europe: The Mediterranean perspective, Taormina, 1978. Report on the thirteenth meeting of members of Congress and of the European Parliament, March 29-30*, Washington, US Government Printing Office, pp. 19-27.
- Balibar E., 2000, « Prolégomènes à la souveraineté : la frontière, l'État, le peuple », *Les Temps Modernes*, n° 610, septembre-novembre, pp. 47-75.
- Bartlett R. W., 1964, « Implications of the European Common Market for the United States », *Illinois Agricultural Economics*, vol. 4, n° 1, pp. 15-24.
- Battistella D., 2015, *Un monde unidimensionnel*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Beal C., 2008, « Grotius et le *ius circa sacra* », *Dix-septième siècle*, n° 241, pp. 709-724.
- Beckman J., M. Ivanic, J. L. Jelliffe, F. G. Baquedano et S. G. Scott, 2020, *Economic and food security impacts of agricultural input reduction under the European Union Green Deal's farm to fork and biodiversity strategies*, EB-30, Washington (D. C.), Economic Research Service, US Department of Agriculture.
- Bernard de Raymond A. et D. Thivet (eds), 2021, *Un monde sans faim. Gouverner la sécurité alimentaire*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bianchi D., 2006, *La Politique agricole commune. Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Paris, Éditions Bruylant.
- Blanc P., 2022, « Nourrir la puissance : l'alimentation au prisme de la géopolitique », in : S. Abis et M. Brun (eds), *Le Déméter 2022. Alimentation : les nouvelles frontières*, Paris, IRIS Éditions, pp. 25-41.
- Bodin J., 1576, *Les Six Livres de la République*, Paris, Éditions Classiques Garnier, 3 t., 2013.

- Bonnet T., C. Grekou, E. Hache et V. Mignon, 2022, « Métaux stratégiques : la clairvoyance chinoise », *La Lettre du CEPII*, n° 428, juin.
- Bourgeois L. et T. Pouch, 1993, « La politique agricole commune : une politique réduite au marché », *Revue de l'OFCE*, n° 43, pp. 365-398.
- Boussard J.-M. et I. Delorme, 2007, *La régulation des marchés agricoles internationaux*, Paris, L'Harmattan.
- Boyer R., 2002, « Variété des capitalismes et théorie de la régulation », *L'Année de la régulation*, n° 6, pp. 125-194.
- Boyer R., 2004, *Une théorie du capitalisme est-elle possible ?*, Paris, Odile Jacob.
- Boyer R., 2015, *Économie politique des capitalismes*, Paris, La Découverte.
- CIA, 1974, *Potential implications of trends in world population, food production and climate*, Washington, The Office.
- Clerc F., 1969, « L'agriculture française et le marché commun », *Économie rurale*, n° 79-80, pp. 81-98.
- Commission de la Communauté économique européenne, 1958, *Document de travail sur la situation de l'agriculture dans la Communauté, établi à l'intention des membres de l'Assemblée parlementaire européenne*, 15 septembre.
- Commission de la Communauté économique européenne, 1966, *Rapport de la Commission au Conseil sur l'évolution prévisible de la production et des possibilités d'écoulement de certains produits agricoles importants*, COM(66) 82 final, 4 mars.
- Commission des Communautés européennes, 1971, *La situation de l'agriculture dans la CEE. Rapport 1971*, COM(71) 670 final, 18 juin.
- Commission des Communautés européennes, 1975, *The agricultural situation in the community 1975 report. Part III – Annex*, COM(75) 601 provisional, 10 décembre.
- Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, 1956, *Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères*, Bruxelles, Secrétariat, 21 avril.
- Cyncynatus M. et J.-M. Floch, 1992a, « La Communauté européenne est devenue une grande puissance exportatrice de produits agroalimentaires », *Économie et Statistique*, n° 254-255, mai-juin, pp. 7-18.
- Cyncynatus M. et J.-M. Floch, 1992b, *L'agriculture dans la CEE. Tome 5 : Les échanges extérieurs de produits agro-alimentaires*, Paris, Institut national de la statistique et des études économiques.
- Dehousse F. et P. Vincent, 1998, « La réforme de la politique agricole européenne: entre l'élargissement de l'Union et l'OMC », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1609, pp. 1-44.
- Détang-Dessendre C. et H. Guyomard (eds), 2022, *Evolving the common agricultural policy for tomorrow's challenge*, Versailles, Éditions Quæ.

- Di Mambro A. et M. Raffray, 2023, « La nouvelle politique agricole commune entre deux mondes », in : S. Abis (ed.), *Le Déméter 2023. Agriculture et alimentation : la durabilité à l'épreuve des faits*, Paris, IRIS Éditions, pp. 73-93.
- Duplomb L., P. Louault et S. Mérillou, 2022, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques sur la compétitivité de la ferme France*, n° 905, Paris, Sénat.
- Fakhri M., 2020, *Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international*, rapport d'étape du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation n° A/75/219, Nations Unies, Assemblée générale, 75^e session, 22 juillet.
- Grotius H., 1625, *Le droit de la guerre et de la paix*, Paris, PUF, 1999.
- Habermas J., 1999, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard.
- Hall P. A. et D. Soskice, 2002, « Les variétés du capitalisme », *L'Année de la régulation*, n° 6, pp. 47-124.
- Hassner P., 2003, *La terreur et l'empire. La violence et la paix*, Paris, Seuil, t. 2.
- Hassner P., 2015, *La revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Paris, Fayard.
- Honneth A., 2020, « Abolir les injustices, l'emporter sur le crime : retour sur les sources de la solidarité européenne », in : *La reconnaissance. Histoire européenne d'une idée*, Paris, Gallimard, pp. 159-190.
- Hrabanski M., 2011, « Souveraineté alimentaire. Mobilisations collectives agricoles et instrumentalisations multiples d'un concept transnational », *Revue Tiers Monde*, n° 207, pp. 151-168.
- Institut Montaigne, 2023, « Les Français et la souveraineté alimentaire », 2 mars, <https://www.institutmontaigne.org/>.
- Keeler J. T. S., 1990, « De Gaulle and Europe's common agricultural policy: The logic and legacies of nationalistic integration », *French Politics and Society*, vol. 8, n° 4, pp. 62-77.
- Kenner B., H. Jiang, D. Russell et J. Kaufman, 2023, « Outlook for US agricultural trade: August 2023 », *Economic Research Service and Foreign Agricultural Service Situation and Outlook Report*, n° AES-125, <https://ers.usda.gov/>.
- Lang T., E. Millstone et T. Marsden, 2017, *A food Brexit: Time to get real. A Brexit briefing*, Brighton, University of Sussex Science Policy Research Unit.
- Laurent P.-H., 1970, « Paul-Henri Spaak and the diplomatic origins of the common market, 1955-1956 », *Political Science Quarterly*, vol. 85, n° 3, pp. 373-396.
- Lindberg L. N., 1966, « Integration as a source of stress on the European community system », *International Organization*, vol. 20, n° 2, pp. 233-265.

- Maier C. S., 1981, « The two postwar eras and the conditions for stability in twentieth-century Western Europe », *American Historical Review*, vol. 86, n° 2, pp. 327-352.
- Mairet G., 1997, *Le principe souveraineté. Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard.
- Marshall G., 1947, « Remarks by the Secretary of State at Harvard University on June 5, 1947 », <https://www.marshallfoundation.org/>.
- Merriam C. E., 1900, *History of the theory of sovereignty since Rousseau*, New York, Columbia University Press.
- Montesquieu C. de, 1758, *De l'esprit des lois*, Paris, Gallimard, 1951.
- Ory P., 2020, *Qu'est-ce qu'une nation ? Une histoire mondiale*, Paris, Gallimard.
- Petit Y., 2004, « L'agriculture, pomme de discorde dans les relations euro-américaines », *Relations internationales*, n° 120, pp. 463-477.
- Porter J. M. et D. E. Bowers, 1989, *A short history of US agricultural trade negotiations*, Washington (D. C.), Economic Research Service, US Department of Agriculture.
- Pouch T., 2021, « Le tournant mal négocié de la reconstruction agricole en France après la Première Guerre mondiale (1920-1939) », *Revue de l'OFCE*, numéro spécial Centenaire de la promulgation du Traité de Versailles (1920-2020), n° 171, pp. 175-198.
- Pouch T. et M. Raffray, 2022, *La pandémie et l'agriculture : un virus accélérateur de mutations ?*, Paris, Éditions France Agricole.
- Regmi A., 2021, *US agricultural export programs: background and issues*, rapport n° R46760, Washington (D. C.), Congressional Research Service.
- Riley B., 2017, *The political history of American food aid: An uneasy benevolence*, New York, Oxford University Press.
- Roger Lambert C., 1972, « The federal surplus relief corporation and the AAA », *Agricultural History*, vol. 46, n° 3, pp. 390-400.
- Sen A., 2009, *The idea of justice*, Londres, Allen Lane.
- Schmidt L.-B., 1930, « The agricultural revolution in the United States, 1860-1930 », *Science*, vol. 72, n° 1876, pp. 585-594.
- Spector C., 2021, *No Demos ? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*, Paris, Seuil.
- Streeck W., 2023, *Entre globalisme et démocratie. L'économie politique à l'âge du néolibéralisme finissant*, Paris, Gallimard.
- Tarnoff C., 2018, *The Marshall Plan: Design, accomplishments, and significance*, rapport n° R46079, Washington (D. C.), Congressional Research Service.
- Tassin E., 2003, *Un monde commun. Pour une cosmopolitique des conflits*, Paris, Seuil.

- Traverso E., 2007, *À feu et à sang. De la guerre civile européenne, 1914-1945*, Paris, Stock.
- United States Census Bureau, 1975, *Historical statistics of the United States, colonial times to 1970. Bicentennial edition*, Washington (D. C.), United States Census Bureau.
- Veblen T., 1892, « The price of wheat since 1867 », *Journal of Political Economy*, vol. 1, n° 1, pp. 68-103.
- Vellas P., 1958, « La conférence de Stresa et la politique agricole européenne », *Politique étrangère*, n° 5, p. 480-487.
- Villalba B., 2016, « L'écologie politique et la notion de service public », in : E. Cherrier et S. François (eds), *Le service public et les idéologies politiques*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, pp. 89-112.
- von Odarza N. et M. Overhaus, 2022, « Rethinking strategic sovereignty: Narratives and priorities for Europe after Russia's attack on Ukraine », *SWP Comment*, n° 2022/C31, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Zobbe H., 2001, « The economic and historical foundation of the common agricultural policy in Europe », *Unit of Economics Working Paper*, n° 2001/12, The Royal Veterinary and Agricultural University.

