



vredeseilanden

POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE DE L'UE POUR LE 21^{EME} SIECLE

Alternatives à la PAC

Par Thomas Lines

www.tomlines.org.uk

Avril 2009

POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE DE L'UE POUR LE 21^{EME} SIECLE ALTERNATIVES A LA PAC

SOMMAIRE

1. POURQUOI UNE NOUVELLE POLITIQUE ? POURQUOI MAINTENANT ?5

- La Politique Agricole Commune
- Réformes de la PAC
- Quels sont les résultats atteints par la PAC et quels sont ses défauts ?
- Les nouveaux états membres
- Le reste du monde
- Politiques alimentaires et pas uniquement agricoles
- Politiques pour le 21^{ème} siècle
- Pourquoi la Souveraineté alimentaire ?

2. POLITIQUES PROPOSÉES 14

i. Une politique alimentaire sécurisée et appropriée. 15

- Politiques d'approvisionnement en produits agricoles
- Choix à faire
- Les nouveaux états membres
- Remarque sur le développement rural

ii. Un approvisionnement alimentaire approprié. 15

- Alimentation saine et nutritionnelle
- Réformes PAC et environnement
- Agriculture et environnement
- Types de produits méritant d'être soutenus

iii. Chaîne de la valeur ajoutée agricole 29

iv. Agriculture européenne et pays en voie de développement. 32

3. ALIMENTATION ET AGRICULTURE ADAPTÉES AUX BESOINS ACTUELS. .36

Annexe 1: Définition de la Souveraineté alimentaire. 37

Annexe 2: Matrice de recommandations 39

1. POURQUOI UNE NOUVELLE POLITIQUE ? POURQUOI MAINTENANT ?¹

Les préoccupations relatives à différents aspects de l'agriculture et des denrées alimentaires, couplées à une insatisfaction grandissante concernant les règles les régissant sont largement répandues en Europe. Ceci ne s'applique pas uniquement aux politiques en matière de production agricole mais également à beaucoup d'autres aspects relatifs à l'utilisation et à la distribution de denrées alimentaires. Il y a une prise de conscience grandissante concernant la nécessité de résoudre les problèmes environnementaux ainsi que les problèmes liés au changement climatique dans les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture ainsi qu'une compréhension grandissante des implications sur la santé de l'alimentation et des relations de pouvoir tout au long des chaînes de production et de fourniture de denrées alimentaires. Tous ces problèmes sont liés.

La production agricole dans l'Union Européenne (UE) est régie par la Politique Agricole Commune (PAC) qui vient d'entrer dans une de ses phases périodiques de réforme et de renégociation. Les paysans n'étaient pas seuls à suivre de près les précédentes réformes de la PAC, d'autres membres de la société civile aussi. Les dernières réformes étaient toutes axées sur la libéralisation du marché mais cette idée a été largement remise en question suite aux crises financière et alimentaire mondiales.

Le présent document dresse une ébauche des politiques éventuelles qui couvriraient tous les aspects de l'agriculture et de l'alimentation européennes, comme une véritable alternative plutôt que comme des tentatives permettant de combler les lacunes de la PAC. Il propose un cadre dans lequel établir ces politiques et les points clés auxquels celles-ci pourraient s'attacher, notamment leur impact sur le reste du monde. Toutefois, il ne s'agit pas de proposer des recommandations en soi mais d'offrir un cadre pour une réflexion ultérieure et des recherches y associées. C'est la première étape dans un programme planifié de recherche sur la construction d'une politique agricole et alimentaire humaine et durable qui satisfera les défis actuels mieux que ne le fait actuellement la PAC.

• **La Politique Agricole Commune**

La PAC a été établie dans les années 1960, très tôt dans le développement de la Communauté Économique Européenne (CEE). Elle fut la politique commune la plus importante jusqu'au marché unique européen créé en 1991. Elle a survécu à l'entrée de six nouveaux états membres dans les années 1970 et resta relativement inchangée dans les années 1980, même si le plus grand de ces membres, le Royaume-Uni, y est entré en 1973 avec des traditions et des politiques agricoles substantiellement différentes.

L'objectif de la PAC était d'assurer un apport suffisant de denrées alimentaires pour les citoyens des états membres, à des prix prévisibles qui assureraient aux paysans des revenus suffisants de leur terre. Ce fut le cas en garantissant un marché pour les céréales, le lait, le bœuf et le sucre. Les producteurs étaient certains d'obtenir un prix fixe chaque année, protégés des importations moins chères par des tarifs et les quotas. Tous les biens produits non vendus sur le marché étaient achetés à ce prix fixe (le « prix d'intervention ») par les autorités nationales financées par le budget de la CEE et étaient ensuite stockés dans ce qu'on appelait les « stocks d'intervention ». L'alimentation animale, les fruits et les légumes ne faisaient pas partie de ce système. L'objectif était de favoriser l'augmentations de l'offre via l'intensification et la restructuration de l'agriculture ainsi que d'aider les paysans qui restaient dans des zones rurales. Il y avait le plein emploi à l'époque et l'objectif secondaire était d'encourager le déplacement de la main d'œuvre vers le secteur de l'industrie.

¹ Ce document a été demandé par Vredeseilanden on nom de la Plateforme européenne pour la Souveraineté alimentaire. L'auteur remercie Gert Engelen et Vredeseilanden pour leur soutien ainsi que Gérard Choplin, Greet Goverde, Christopher Jones, Patrick Mulvany, Paul Nicholson et Tim Rice, entre autres, pour leurs conseils et commentaires relatifs aux versions provisoires précédentes.

- **Réformes de la PAC**

En 1992, des réformes de la PAC furent lancées parallèlement aux négociations internationales du commerce, qui débouchèrent sur la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1995. Leur objectif était de réduire les surplus et les stocks et d'ouvrir l'agriculture de l'UE aux marchés mondiaux. Grâce à des vagues successives de réformes, le système précédent de tarif, d'intervention des prix et de subsides à l'exportation fut graduellement remplacé par des paiements directs aux paysans. En conséquence, les prix perçus par les paysans ont chuté. Ceci a eu pour effet de faire baisser les coûts d'achat des produits agricoles pour l'aval mais pas forcément les prix payés par le consommateur final. Les réformes ont donc eu pour effet de transférer les subsides des paysans aux entreprises agro-alimentaires, aux commerçants et aux revendeurs. Les paiements directs ont comblé une partie du vide dans le revenu paysan. L'affaiblissement et le remplacement éventuel de l'intervention ont également accru la fluctuation des prix. Les réformes ont été critiquées comme introduisant une forme déguisée de dumping agricole² dans le commerce international tout en étant présentées au public européen comme une aide au développement rural et à l'environnement en donnant aux paysans des paiements qu'ils pouvaient utiliser à cette fin.

Dans les réformes les plus récentes datant de 2003, la gestion et même certains choix concernant la politique incombèrent aux états membres, qui ont une liberté considérable dans la manière de les interpréter et de les appliquer. Ceci n'a pas été fait par principe mais principalement parce qu'aucun accord n'avait été atteint au cours des négociations portant sur les réformes. De plus, les 12 nouveaux membres admis en 2003 n'ont pas encore accès à la totalité des politiques agricoles. Dans ces pays (comme ailleurs), les petits exploitants reçoivent très peu de la PAC. La différence entre les mesures utilisées par les 27 membres est considérable et ceci mène à la fragmentation de ce secteur de politique européenne.

La réforme de la politique de 2003 devait s'étaler sur dix ans. Le budget de la PAC a été gelé jusqu'en 2013, moment auquel d'autres réformes seront décidées et un nouveau budget de l'UE élaboré. On s'attendait également à ce que de nouvelles règles mondiales soient mises en place suite à l'achèvement des négociations du Doha Round de l'OMC. Six ans après, l'issue est encore plus qu'incertaine mais les préparatifs destinés à apporter des modifications à la PAC ont débuté : dans un premier temps, plusieurs propositions de la Commission, appelées un « Bilan de santé », ont conduit à un accord politique entre les états membres en novembre 2008. La révision du budget de l'UE, incluant notamment les dépenses pour la PAC, devrait être terminée en 2010. Cela signifie que les fonds disponibles à partir de 2013 pour les politiques alimentaire et agricole pourraient être déterminés avant que le contenu de ces nouvelles politiques ne soit établi. Les budgets pourraient également être confiés aux états membres.

Il y a une très forte pression au sein des institutions de l'UE et de certains états membres pour réduire le budget de la PAC. La Commission pourrait vouloir supprimer les dépenses en matière de développement rural et les incorporer au budget de l'infrastructure de l'UE, ce qui augmenterait encore davantage la pression reposant sur les montants dépensés. Il existe également une proposition visant à concentrer les dépenses sur les « régions les plus compétitives » plutôt que d'utiliser le budget pour favoriser les états membres les plus défavorisés, comme c'était le cas auparavant. Selon la définition de « compétitivité », une telle décision semble favoriser davantage les membres plus prospères de l'UE en Europe de l'ouest plutôt que ses nouveaux membres de l'est et du sud.

- **Quels sont les résultats atteints par la PAC et quels sont ses défauts ?**

La PAC fut introduite à une époque différente et pour un groupe plus petit et plus homogène de pays que l'UE actuelle. En fin de compte, ses objectifs sont issus de la Conférence sur l'alimentation et

² Parce que l'UE continue à exporter des produits à des prix inférieurs aux coûts de production. Ceci se faisait auparavant via des aides à l'exportation, et maintenant via des paiements directs. Au sein de l'OMC, les acteurs les plus influents (les États-Unis et l'UE) se sont défendus en affirmant que les paiements directs n'étaient pas véritablement des subsides.

l'agriculture de Hot Springs de juin 1943, qui a même précédé la conférence de Bretton Woods et la création des Nations Unies dans l'élaboration des plans de reconstruction après la Deuxième Guerre mondiale. L'Acte final de la conférence³ met principalement l'accent sur le fait que, sur toute la surface du globe, « une augmentation significative serait nécessaire dans la production alimentaire si on veut sortir de la misère. » Nous nous référerons encore à la conférence de Hot Springs dans le présent document.

La PAC a en effet conduit à une forte augmentation de la production agricole. Elle a également permis de convertir une grosse partie de l'agriculture européenne à des méthodes industrielles basées sur des fermes plus grandes et sur la dépendance aux intrants externes tels que les combustibles fossiles, les produits agrochimiques et de nouvelles formes d'alimentation animale. La production a crû tellement rapidement que, dans les années 1970, elle était systématiquement excédentaire, augmentant constamment le stock d'intervention. Les restitutions aux exportations (versées aux entreprises d'exportation) étaient régulièrement utilisés pour faciliter la vente des excédents sur les marchés internationaux. Conformément aux règles généralement appliquées dans d'autres secteurs du commerce international, ceci est équivalent au dumping lorsque le prix de l'exportation est inférieur au prix sur le marché domestique du pays exportateur⁴ Les critiques de la politique se sont aggravées lorsque les excédents furent utilisés comme des paquets « d'aide alimentaire », bouleversant ainsi la production agricole dans les pays pauvres. Les stocks d'intervention étaient considérés comme inutiles et coûteux à conserver, particulièrement dans les pays dont le gouvernement payait plus pour la politique que ce qu'il ne recevait en retour.

Dans une tentative destinée à réduire la production, l'UE a introduit les quotas laitiers en 1984 suivi d'un programme de « jachères », volontaire en 1988 et rendu obligatoire suite à la réforme de 1992, destiné à diminuer le nombre de terres utilisées pour la culture des céréales. Toutefois, les paysans mettaient de côté leurs terrains les moins fertiles et augmentaient leur production sur les autres terres. Les quotas laitiers ont permis de gérer les stocks de manière plus efficace et la plupart des pays ont pu éviter de fortes baisses sur le prix à la production du lait. Mais le niveau fixé du quota laitier général de l'UE était trop élevé, au-dessus des niveaux de consommation de l'UE, et il fut de nouveau augmenté en 2003 et en 2008. De plus, les subventions à l'exportation furent de nouveau appliquées sur le lait en poudre et le beurre en janvier 2009, générant des problèmes dans d'autres pays, en particulier dans les pays en voie de développement. Ces quotas laitiers arrivent à échéance en 2015.

La plupart des subsides de la PAC ont toujours été octroyés à de grosses exploitations et à l'agro-industrie et non pas à ceux qui avaient le plus besoin d'aide. En 2005, par exemple, 18% des plus grosses exploitations de l'UE reçurent 85 pour cent des paiements et 2.790 fermes perçurent plus de 300.000 € chacune. Dans le cas du Royaume-Uni, dont l'importance des exploitations est, en moyenne, la plus élevée, des paiements annuels d'un montant de centaines de milliers d'euros ont été octroyés aux propriétés foncières de la Famille royale, de la famille Rothschild et des Ducs de Westminster et de Marlborough. Ailleurs en Europe, les destinataires principaux furent les banques et la société Nestlé⁵. D'autre part, en 2007, environ 44 pour cent des paysans hollandais ont gagné le revenu minimum. C'est bien éloigné de l'aide destinée aux petits exploitants dans les zones les moins favorisées d'Europe, ce qui a toujours été la justification politique des programmes de la PAC.

• Les nouveaux états membres

Les six pays qui ont fondé la CEE étaient tous situés en Europe de l'ouest et leurs économies se remettaient des ravages de la Deuxième Guerre Mondiale. Les fondations de leur agriculture devaient

³ Texte disponible sur Internet à l'adresse www.worldfooddayusa.org/?id=16367 (février 2009).

⁴ De telles pratiques ont depuis longtemps été interdites dans le commerce industriel et auraient été déclarées illégales dans le commerce agricole dans les années 1940 si le Congrès des États-Unis n'avait pas apporté son veto à la création de l'Organisation Mondiale du Commerce. Vous trouverez une définition détaillée du dumping sur www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm, dans la rubrique « Accord sur la mise en place de l'Article VI (anti-dumping) » (avril 2009).

⁵ Données issues de http://farmsubsidy.org/allcountries/New_data_shows_increased_inequality_in_EU_farm_subsidies/090307 (mars 2009).

être renforcées par rapport à l'avant-guerre. Près d'un demi-siècle plus tard, la situation des secteurs alimentaires et agricoles dans les 27 pays de l'UE est très différente. Plus particulièrement, les nouveaux états membres d'Europe centrale et d'Europe de l'est sont confrontés à une situation très différente depuis que leur modèle agricole, basé sur les systèmes collectifs existant sous la planification centrale, a été modifié dans les années 1990. Ces changements impliquaient, notamment, la répartition de nombreuses (mais certainement pas de toutes) grandes exploitations industrielles aux petits exploitants familiaux : cette division s'est déroulée de manière inégalement et sans soutien suffisant de la part des autorités.

En 1999, l'UE a introduit un « Second Pilier » de la PAC en matière de développement rural. Cependant, la part de ce pilier dans les dépenses totales en matière d'agriculture varie énormément entre les états membres. Sur la période de 2007 à 2013, il a été budgétisé, en moyenne, à un montant équivalent à 24 pour cent du montant total, mais au Royaume-Uni, au Danemark et aux Pays-Bas, il ne dépassera pas les 8 pour cent⁶. Cependant, en partie à cause de l'introduction très progressive des paiements directs du 1er Pilier dans les nouveaux états membres, il variera entre 56 et 79 pour cent du montant total en Estonie, en Lettonie, à Malte et en Slovaquie (tous de petits pays récemment devenus membres)⁷. Les règles de l'UE sur la libre circulation des capitaux ont également porté préjudice au développement local de l'agriculture dans certains des nouveaux états membres en autorisant l'acquisition étrangère de zones agricoles.

- **Le reste du monde**

Les politiques agricole et alimentaire de l'UE n'ont pas des effets inéquitables qu'en Europe. L'unique mention des pays en voie de développement dans le « Bilan de santé » fut la suivante : « L'UE est... le plus grand importateur agricole du monde, restant de loin le plus grand marché pour les pays en voie de développement⁸. L'UE se fait ainsi passer pour un client généreux des pays pauvres des régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), bien que leur commerce (hors pétrole) ne représente que 1 pour cent seulement des importations et des exportations de l'Europe.

Toutefois, la PAC ainsi que d'autres aspects de politiques et de pratiques européennes ont un impact négatif sur les paysans et la production alimentaire ailleurs dans le monde, plus particulièrement dans les pays les plus pauvres. Les politiques en matière d'aide étrangère sont en place pour améliorer la situation mais leur impact est généralement effacé par les effets secondaires de la PAC, par les activités des entreprises agroalimentaires européennes ainsi que par d'autres facteurs. Les pays en voie de développement sont inondés par les produits européens que ces pays sont incapables de refuser selon les Accords de Partenariat Économique (APE) qui sont en pleine négociation. Actuellement, de tels problèmes sont, au mieux, traités en tant qu'effets secondaires et sont gérés (le cas échéant) par des politiques spécifiques dans d'autres domaines. Ils doivent tous être évalués au sein du cadre même des politiques alimentaires et agricoles et des mesures pour les contrer devraient être incluses dans de nouvelles politiques. Ce point sera discuté dans la dernière section du chapitre suivant.

- **Politiques alimentaires et pas uniquement agricoles**

⁶ Dans certains de ces pays, des ressources supplémentaires sont détournées au niveau national du Premier au Second Pilier.

⁷ Raad voor het Landelijk Gebied (2008), 'Comparative Analysis: CAP implementation in the EU-27 Member States', paragraphe 12 ('Table Comparative Analyses 1'), www.rlg.nl/cap/analysis.html (April 2009), dans 'The Implementation of the CAP and Visions of its Future Role across 27 EU Member States', Utrecht.

⁸ Commission Européenne (2007), 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Preparing for the "Health Check" of the CAP reform', document no. COM(2007) 722, p.2, Bruxelles.

Les politiques d'offre alimentaire ne doivent pas se limiter uniquement à la production et aux prix : elles doivent traiter de la santé, de la malnutrition et de l'environnement et corriger le déséquilibre du pouvoir le long de la chaîne agro- alimentaire. Tout ceci doit se faire malgré la violente crise économique actuelle.

Une grande partie de ceci a déjà été prévu lors de la Conférence de Hot Springs de 1943 mentionnée ci-dessus. Ses paragraphes trois et quatre valent la peine d'être cités :

« Le travail de la Conférence met l'accent sur l'interdépendance fondamentale du consommateur et du producteur. Il est reconnu que la politique alimentaire et la politique agricole doivent être considérées ensemble : on recommande qu'un organisme permanent soit établi afin de traiter, non pas séparément mais ensemble, les différents problèmes en matière d'alimentation et d'agriculture.

Le travail de la Conférence a également démontré que les types de denrées alimentaires généralement nécessaires à l'amélioration de la santé et du régime alimentaire sont, dans la plupart des cas, les types de denrées produits par des méthodes agricoles calculées pour maintenir la productivité du sol et stabiliser les retours aux producteurs agricoles. En résumé, un meilleur régime alimentaire est synonyme de meilleure exploitation⁹. »

Cette prise de conscience est revenue sur la table et inspire les mouvements actuels en faveur de l'alimentation et de la souveraineté alimentaire. C'est le sujet de la section 2 (ii) du présent document : « Approvisionnement alimentaire approprié ».

• Politiques pour le 21^{ème} siècle

À présent, la PAC comprend plusieurs instruments de politique dépassés et confus. Ils furent créés dans les années 1960 pour un groupe de six pays au niveau de vie similaire souhaitant augmenter la production alimentaire après les perturbations de l'approvisionnement qui eut lieu pendant la Deuxième Guerre Mondiale. L'industrialisation de l'agriculture demeure l'objectif de nombreux politiciens et reste l'intérêt des sociétés mais ses inconvénients sont progressivement devenus apparents ces 40 dernières années. La qualité des denrées alimentaires et la manière dont elles sont produites et distribuées sont devenues des points aussi importants que leur quantité. La science a progressivement démontré l'importance d'une alimentation saine et de l'ampleur avec laquelle l'agriculture industrialisée et les denrées alimentaires produites par ce biais portent atteinte à la santé des animaux et des êtres humains ainsi qu'à l'environnement. Les politiques alimentaires et agricoles doivent agir de pair pour remédier à ces problèmes.

Et maintenant, une série de crises mondiales s'est déclarée en une fois. La crise préexistante des revenus de l'agriculture et l'extraordinaire fluctuation des prix de 2006 à 2008 a mené à une crise mondiale du prix des denrées alimentaires en 2008, en plus des crises financière, économique, de l'énergie et du changement climatique. Ces crises offrent l'opportunité de penser différemment : en effet, elles nécessitent absolument l'apport de nouvelles idées. La situation offre l'opportunité mais également l'obligation d'établir de nouvelles relations entre les gouvernements et les forces économiques privées. La crise financière en particulier a discrédité la base prédominante de « libre échange » de la politique économique.

La politique agricole doit jouer son rôle dans la lutte contre le changement climatique. Eu égard à son industrialisation, l'agriculture européenne est dépendante des combustibles fossiles et est responsable de taux élevés d'émission de gaz à effet de serre. Elle met également en danger la biodiversité et la qualité du sol en plus des dangers posés par des initiatives telles que les semences génétiquement modifiées et l'encouragement à utiliser des terres arables pour la culture de plantes destinées aux agrocarburants.

⁹ *Ibid.* « L'organisme permanent » fut créé plus tard sous la forme de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Ce contexte constitue donc une opportunité, mais également une nécessité, de repenser les politiques agricole et alimentaire à partir de leurs principes fondamentaux. En abordant les réformes de la PAC à venir, les critiques de la politique pourraient s'adresser aux questions spécifiques dont sont supposés discuter les états membres de l'UE et y apporter une solution. Mais ceci accepterait les termes du débat établis par la Commission et les ministres et attirerait l'attention sur d'autres points que sur les nombreux défauts du système agricole et alimentaire. Il est clair que les politiques doivent être fondamentalement repensées afin de mettre en place des politiques durables et plus humaines en matière d'agriculture, d'alimentation, d'environnement et d'économie rurale. Dans cette optique, le présent document suggère d'éventuelles nouvelles politiques destinées à remplacer la PAC plutôt que d'y apporter des changements graduels.

• Pourquoi la souveraineté alimentaire ?

Le concept de souveraineté alimentaire a été créé en 1996 par Via Campesina, un mouvement de paysans mondial¹⁰. Il s'est développé dans un monde où les décisions les plus importantes concernant la production et la distribution de denrées alimentaires ont été retirées des mains des personnes qui les cultivent et les mangent et sont prises par de grandes organisations commerciales et d'institutions internationales lointaines. Dans ses Accords sur l'agriculture ainsi que dans d'autres, tels que TRIPS (sur les droits de propriété intellectuelle), l'OMC prive l'UE et tous les autres pays du droit d'établir leurs propres politiques. La souveraineté alimentaire a, au contraire, été définie comme « le droit des personnes, des pays ou des Unions à définir leur propre politique en matière d'agriculture et d'alimentation, sans dumping vis-à-vis d'états tiers », et donc va à l'encontre des règles établies par l'OMC.

Dans le monde entier, l'intérêt pour les idées relatives à la souveraineté alimentaire est grandissant. Cela ne concerne pas uniquement les paysans ou même les zones rurales, et reflète l'inquiétude relative à différents aspects de la production et du commerce de l'alimentation, ce qui affecte la position des consommateurs, des paysans et bien d'autres points. En Europe, la souveraineté alimentaire est soutenue par des organismes représentant les intérêts des paysans, plus particulièrement des exploitations familiales et de l'agriculture biologique, mais également ceux de l'environnement et du développement international et, de plus en plus, ceux concernant les abus de la distribution et les aspects nutritionnels et sanitaires de l'alimentation. De nombreux consommateurs urbains s'inquiètent de la nourriture produite et de la manière dont elle est produite, de ses effets sur l'environnement et de la façon dont les denrées alimentaires sont vendues et commercialisées. Tout comme les paysans, ils sont désireux de rapprocher production alimentaire et consommation.

En février 2007, le Forum international Nyéléni sur la souveraineté alimentaire s'est tenu au Mali¹¹ et a permis d'élargir le concept de souveraineté alimentaire à six principes : la souveraineté alimentaire

1. Met l'accent sur l'alimentation d'abord au service des personnes ;
2. Valorise les fournisseurs de denrées alimentaires (paysans, pêcheurs et leurs travailleurs, bergers et habitants des forêts) ;
3. localise les systèmes alimentaires ;
4. introduit le contrôle à l'échelle locale ;
5. construit les connaissances et savoir-faire ; et
6. travaille avec la nature¹²

¹⁰ La Coordination paysanne européenne (CPE) fut un des fondateurs de Via Campesina en 1993.

¹¹ Une conférence « Nyéléni Europe » est prévue pour 2010.

¹² Les Six Principes de la souveraineté alimentaire sont repris dans l'Annexe 1 du présent document.

La souveraineté alimentaire repose sur le droit universel à l'alimentation et est donc radicalement différente du « fondamentalisme de marché » qui domine la politique économique depuis les années 1980, notamment les directions prises par les réformes successives des politiques au sein de l'UE. Le premier paragraphe de la Déclaration de Nyéléni en 2007 vise à mettre « le droit à une alimentation saine, suffisante et culturellement adaptée pour tous les individus, peuples et communautés... au centre des politiques en matière d'alimentation, d'agriculture, de bétail et de pêche. » C'est également l'objectif du présent document.

L'UE sera-t-elle capable de comprendre que le cadre de l'OMC mis en place en 1995 n'est pas pertinent, comme le démontrent les crises mondiales actuelles ? Peut-elle mettre en place de nouvelles politiques pour 2013 dans le cadre de la souveraineté alimentaire plutôt que dans celui de l'OMC ? C'est le défi que veut mettre maintenant sur la table le mouvement pour la souveraineté alimentaire en Europe.

2. POLITIQUES PROPOSÉES

Le reste de ce document met en avant certains principes sur lesquels pourraient se baser, après 2013, les politiques agricole et alimentaire de l'UE. C'est un moyen de satisfaire les besoins du 21^{ème} siècle et non pas ceux du milieu du 20^{ème} siècle lorsque la PAC a été créée. Ceci reflète le premier paragraphe de l'Acte Final de Hot Springs, qui appelle à une politique permettant de fournir « un approvisionnement alimentaire sûr, adapté et adéquat à tous les êtres humaines ». Ces propositions sont regroupées sous quatre titres :

- i. Un approvisionnement alimentaire sûr et adapté : assurer que les habitants de l'UE aient une alimentation alimentaire disponible à un prix raisonnable. Parmi les quatre points, C'est le plus proche de la PAC traditionnelle.
- ii. Un approvisionnement alimentaire approprié : fournir une alimentation nutritionnelle adaptée à la culture et au climat et réduire au minimum les dégâts causés à l'environnement et les émissions de gaz à effet de serre.
- iii. Filière agro-alimentaire : corriger le déséquilibre de pouvoir vis-à-vis du marché entre les propriétaires fonciers, les paysans, les ouvriers agricoles, les fournisseurs d'intrants, l'agro-industrie, le commerce de gros, les distributeurs et les consommateurs. Ceci tire parti d'une partie de la PAC originale étant donné qu'elle traite de la distribution tout au long de la chaîne du revenu provenant de l'alimentation et de l'agriculture.
- iv. Agriculture de l'UE et pays en voie de développement : soutenir la majorité pauvre du monde en gérant le commerce international de l'UE en matière de produits agricoles avec ces pays.

Ces idées sont présentées afin de générer des commentaires et des débats. Des recherches supplémentaires seront nécessaires pour définir les politiques permettant d'atteindre ces objectifs. Les sujets suggérés pour la recherche sont repris dans une note publiée séparément. Des commentaires sur ces suggestions sont également les bienvenus.

i. Un approvisionnement alimentaire sûr et adapté

Assurer que les habitants de l'UE aient une alimentation suffisante disponible à un prix raisonnable

Tout le monde doit pouvoir jouir du droit fondamental de manger à sa faim : l'objectif visant à satisfaire ce besoin via des sources domestiques constituait le moteur principal de la PAC et de nombreuses autres politiques agricoles émanant d'autres pays au milieu du 20^{ème} siècle. Même avec la richesse dont disposent les Européens un demi-siècle plus tard, assurer un approvisionnement alimentaire approprié reste l'une des plus grandes responsabilités des gouvernements et la sécurité alimentaire doit rester le moteur de la politique alimentaire et agricole européenne. Les questions relatives à cette politique sont les suivantes : comment ce concept doit-il être compris et quels sont les mécanismes permettant d'atteindre le mieux ces objectifs ?

L'UE devrait également veiller à ce que ses politiques soient appliquées de manière égalitaire à tous les citoyens des états membres de l'Union. En matière d'approvisionnement alimentaire, il semble particulièrement important de veiller à ce que tous les états membres soient complètement impliqués. Quelles que soient les différences dans l'application de la politique pouvant émerger des circonstances régnant dans différents pays, il est important d'inverser la fragmentation de la politique engendrée par les récentes réformes de la PAC.

Étant donné que les prix agricoles tendent à être instables, et, par conséquent, imprévisibles pour les paysans et les consommateurs, l'essentiel de la politique agricole a toujours impliqué des interventions sur les marchés de l'alimentation visant à influencer les prix à un moment ou à un autre. La grande question est de savoir quels sont les prix devant être visés et comment définir un prix « raisonnable » - raisonnable pour qui et selon quels critères ?

Comme nous l'avons vu, l'Acte Final de Hot Springs a mis l'accent sur l'interdépendance du consommateur et du producteur. Les consommateurs doivent savoir ce qu'ils doivent payer tandis que les paysans et les salariés agricoles doivent être assurés de percevoir des revenus appropriés, avec des prix suffisamment élevés pour y arriver. Après la Seconde Guerre Mondiale, les gouvernements sont parvenus à assurer un approvisionnement de denrées alimentaires approprié et sécurisé en veillant à ce que les paysans reçoivent des prix fixes et, le cas échéant, supérieurs à ceux offerts sur les marchés. Les paysans furent donc rassurés et utilisèrent plus de produits chimiques ainsi que de meilleures semences. Ils ont également investi dans des machines et ont progressivement augmenté leur rendement et leur production : un véritable contraste par rapport à la chute des prix agricoles et à la pauvreté rurale caractérisant les années 1930.

La production alimentaire doit être maintenue en toutes circonstances et les revenus qui en émanent doivent être suffisamment élevés pour s'assurer que les gens désirent encore continuer à faire de cette discipline astreignante qu'est l'agriculture leur métier, de génération en génération. Le risque de rupture de cette chaîne est véritablement présent actuellement. Depuis peu, il est de plus en plus difficile de convaincre les filles et fils de paysans de rester sur la terre, en Europe et ailleurs : les faibles revenus de l'agriculture moderne en constituent la raison principale. Il est important de constater qu'au Royaume-Uni (le champion de la politique agricole basée sur la logique du marché depuis les années 1980), les réformes agricoles libérales ont conduit en vérité à une diminution de 15 points de l'autoapprovisionnement alimentaire entre 1991 et 2007, après 40 ans d'améliorations constantes¹³

À plusieurs reprises, Hot Springs a appelé à « l'adoption de mesures visant à empêcher les fortes fluctuations de prix et, ainsi, à la planification ou à la régulation de la production¹⁴. Les consommateurs ont besoin de prix qui ne soient pas trop élevés et relativement stables et prévisibles. Les paysans ont encore plus d'intérêts à ce que les prix soient stables étant donné que les décisions de production

¹³ Données du gouvernement britannique, <https://statistics.defra.gov.uk/esg/datasets/selfsuff.xls> (mars 2009).

¹⁴ Par exemple, dans le cinquième paragraphe de l'Acte Final.

dépendent des prix attendus à la fin du cycle de production ou de la récolte. Afin de garantir des approvisionnements alimentaires sécurisés et appropriés, les prix alimentaires doivent donc être :

- **suffisamment élevés pour que les producteurs gagnent correctement leur vie ;**
- **mais pas plus élevés que nécessaire à cette fin, dans l'intérêt des consommateurs ;**
- **régulés pour être stables, à la fois à la sortie de la ferme et dans les rayons du magasin ;**
- **ouverts aux subsides lorsque c'est nécessaire via des soutiens des prix ou à partir des fonds publics** (afin d'assurer l'approvisionnement domestique si les coûts agricoles sont supérieurs aux prix internationaux ou comme un facteur d'ajustement visant à réduire les fluctuations de prix) ;
- **mais pas subventionnés dans le cas d'une production exportée** (afin de ne pas perturber les marchés d'autres pays, en particulier des plus pauvres).

Manifestement, il est difficile d'atteindre tous ces objectifs simultanément et il est nécessaire d'effectuer un rééquilibrage de ceux-ci. Ces objectifs différeront selon les cas où l'approvisionnement dépasse régulièrement la demande (et où les marchés d'exportation sont sollicités) et ceux dépendant toujours de certaines importations. Nous avons besoin de mesures suffisamment flexibles pour satisfaire les besoins des différentes régions. Un autre facteur repose sur les caractéristiques variées des marchés impliqués. Il existe de nombreux moyens de réguler les marchés et, même s'il est souhaitable de créer un nouveau système qui soit aussi simple et uniforme que possible, il est fort probable qu'il y aura des différences dans les arrangements entre les différentes cultures et les différents marchés, comme ce fut toujours le cas avec la PAC.

- **Politiques en matière d'approvisionnement de produits agricoles**

Depuis le milieu du 20^{ème} siècle, une expérience importante a été acquise dans le but de réaliser ces objectifs et il serait ridicule de l'ignorer. Comment cela s'est-il déroulé dans le passé ? Voici quatre exemples :

- La PAC originale. Avant la réforme de la PAC, ses programmes principaux octroyaient un supplément supérieur aux prix du marché mondial afin de stimuler la production. Le prix d'intervention, ou prix plancher, a été soutenu en imposant des taxes aux importations et en achetant systématiquement les excédents pour les stocker. Ce système a conduit à long terme à une production *excédentaire*. Une subvention à l'exportation était également payée sur tous les produits exportés repris dans ces programmes afin d'abaisser le prix à l'exportation aux niveaux du marché international. Ceci s'est avéré coûteux pour deux raisons : le prix de l'alimentaire dans les magasins a augmenté et il fallait de l'argent pour payer les interventions à l'achat et les aides à l'exportation. Le coût élevé du stockage public fut une des raisons pour lesquelles la politique a été modifiée.
- Paiements directs. Après la création de l'OMC en 1995, des limitations furent imposées sur toutes les dépenses liées à des types spécifiques de produits, notamment celles relatives aux prix de soutien. Mais l'OMC impose des limites moins sévères lorsque les paysans reçoivent des formes plus générales de soutien, indépendantes de la nature du produit. Couplé à la complexité et aux dépenses, ceci explique le remplacement de l'intervention sur les prix par des paiements directs effectués aux paysans. Cependant, les paiements directs sont également avantageux pour les acheteurs industriels et commerciaux de produits agricoles vu que ces paiements diminuent, pour eux, les prix d'achat. Les paiements fonctionnent comme des subsides, permettant aux paysans de produire à un prix de revient plus élevé sans perdre d'argent. Ainsi, cette politique continue d'offrir un avantage aux exportateurs agricoles européens dans leur concurrence avec les autres pays.
- Paiement différentiel en Grande-Bretagne (avant 1973). Avant de rejoindre la CEE en 1973, la Grande-Bretagne menait une espèce de PAC. En tant qu'importateur net de denrées alimentaires, le pays voulait réduire sa dépendance vis-à-vis des importations mais, depuis le 19^{ème} siècle, une politique visant à conserver les denrées alimentaires bon marché dans les magasins est également

en vigueur. Dans les années 1930 et 1940, le pays a également établi des offres de commercialisation nationales, achetant et vendant les produits agricoles à des prix au départ de la ferme et des prix à la consommation fixes, négociés tous les ans. Les prix à la consommation pour des aliments de base comme le pain, le lait et les œufs étaient fixés en fonction des prix à l'importation de composants y relatifs comme le blé, le beurre et le fromage. Lorsque les coûts domestiques sont supérieurs aux prix internationaux, le gouvernement dédommage les paysans via des « paiements différentiels » afin de combler la différence. Ainsi, les prix à la consommation des denrées alimentaires sont maintenus bas tandis que les paysans ont la garantie de pouvoir bénéficier d'un marché pour leurs produits et de revenus suffisants supérieurs à leurs coûts de production et d'investissement.

- Gestion de l'offre canadienne. Ce système fait soigneusement correspondre l'offre et la demande à court et moyen terme, ce qui permet de conserver des prix stables. Ceci a été favorisé par le gouvernement et mis en place par les organisations paysannes, déterminant directement les prix et les volumes de production. Les fabricants et les revendeurs prennent part aux délibérations mais ne sont pas autorisés à voter. Les prix et les quotas de production sont régulièrement ajustés afin de maintenir l'équilibre de l'offre et de la demande, parfois plusieurs fois par an pour certains produits afin de régler les demandes locales (celles du poulet sont gérées sur base d'un cycle de six semaines). De grosses amendes sont imposées lorsqu'une ferme dépasse son quota. Afin de s'assurer qu'il n'y ait pas d'offre excédentaire, il existe un contrôle ferme sur les importations en plus des limitations de la production domestique. Seuls un petit nombre de produits sont touchés dans le pays, tous basés sur la volaille ou le bétail (par exemple, les poulets, les œufs et le lait). Cependant, certaines provinces possèdent d'autres programmes de gestion de la demande pour d'autres produits : le Québec est la province la plus active. Le système a atteint une plus grande stabilité des prix et des revenus des fermes. Des systèmes similaires, mais plus chers, sont actuellement en place en Suisse et en Norvège.

Comment la politique peut-elle maîtriser à la fois les prix à la consommation et la production tout en garantissant des prix au départ de la ferme suffisants pour générer des aliments de bonne qualité et des normes de production élevées ? La réponse se trouve dans le mélange des méthodes décrites ci-dessus, notamment la gestion de l'offre afin d'éviter la production excédentaire qui caractérisait la PAC à ses débuts. Les offres peuvent être gérées via le recours à des quotas et des contrôles de production, les volumes étant régulés en accord avec les paysans. Les quotas pour la production domestique doivent être redéfinis à intervalles réguliers (selon la nature des produits) tandis que les tarifs et les autres contrôles aux frontières permettront de régulariser les importations afin d'assurer davantage la stabilité des prix.

L'objectif est de faire correspondre la disponibilité des produits agricoles avec la demande supposée afin d'atteindre des prix stables à des niveaux rémunérateurs. Laissés à eux-mêmes, les marchés agricoles n'y parviennent généralement pas. Par exemple, entre les années 1980 et 2006, les prix des céréales sur les marchés mondiaux ont chuté très bas puis, ont plus que doublé en moins de deux ans, engendrant de grandes difficultés pour des millions de personnes. Depuis mi 2008, ils ont de nouveau chuté.

Un autre problème porte sur la manière de s'assurer que la politique satisfait les besoins des exploitations familiales formant le noyau des communautés rurales européennes plutôt que de profiter aux grandes exploitations et à l'agroalimentaire de manière disproportionnée comme ce fut le cas pendant toute l'existence de la PAC. Une partie de la réponse gît dans une reprise des services de vulgarisation agricole du gouvernement destinés à dispenser des conseils techniques aux paysans. Ceux-ci ont joué un rôle important dans les politiques après 1945 mais ont disparu avec la libéralisation des marchés. Des tentatives visant à déterminer le plafond du montant des subsides que pouvaient recevoir les fermes ou citoyens européens ont également été entreprises dans le passé. Elles ont généralement été bloquées par les états membres dans lesquels se trouvent de nombreuses grosses exploitations. La pression en faveur de cette politique doit être maintenue, avec l'assurance qu'elle attire le soutien public partout. D'autres mesures seront aussi nécessaires pour soutenir la position des petits exploitants et des recherches complémentaires sur les moyens les plus pratiques permettant d'y arriver devront être menées.

Jusqu'à présent, les politiques de l'UE sont le résultat de négociations entre les gouvernements au Conseil des Ministres de l'Agriculture. Les organisations paysannes ont été influentes mais uniquement en

faisant pression sur la Commission Européenne et leurs propres gouvernements. L'expérience a pu démontrer que la politique agricole est plus efficace lorsque les paysans la négocient eux-mêmes, de manière informelle avec le gouvernement (comme en Grande-Bretagne avant son adhésion à la CEE) ou, encore mieux, en gérant eux-mêmes, de manière collective, leurs propres offres, comme c'est le cas, par exemple, au Canada.

On pourrait objecter que de nombreuses mesures abordées ici pourraient aller à l'encontre de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC. Cependant, l'objectif de ce document est d'étudier ce que *devraient* être les politiques agricole et alimentaire de l'UE. Comme elle est à présent constituée, l'OMC est tout simplement incompatible avec la souveraineté alimentaire. Mais après l'impasse du Doha Round et dans le sillage de la crise économique, la viabilité à long terme de l'OMC est remise en question et ses faiblesses devraient être exploitées plutôt que d'accepter humblement les politiques qu'elle impose. Le cas de la souveraineté alimentaire est régulièrement accompagné d'une demande de cessation de *tout* rôle joué par l'OMC dans la détermination de politiques agricoles nationales.

- **Choix à faire**

Depuis des siècles, les gouvernements ont utilisé les réserves d'aliments de base comme outil fondamental de la sécurité alimentaire. Des faiblesses de plusieurs sortes apparaissent, même dans les pays riches d'Europe. Des risques relatifs à l'approvisionnement alimentaire émanent des conséquences du changement climatique, de la diminution des niveaux du stock mondial de céréales, des chocs des prix comme l'augmentation significative des prix des céréales qui a eu lieu entre 2006 et 2008 ainsi que de l'imprévisibilité grandissante de la situation économique. Dans le sillage du krach financier et de la crise alimentaire, la sécurité alimentaire constituera probablement une des préoccupations politiques majeures et nous devrions accepter à nouveau que l'alimentation pour le continent doit provenir d'abord de sources européennes et non pas du marché mondial. Cependant, ceci doit être envisagé face aux intérêts budgétaires. Il faut trouver le bon équilibre entre ces objectifs contradictoires.

Ce débat soulève certains des dilemmes liés au choix des politiques agricoles, en particulier dans un groupe de pays aussi éclectiques que l'Europe. Il y a deux points principaux de tension : le premier entre les pays avec des excédents alimentaires structurels (comme la France) et ceux avec des déficits structurels (comme le Royaume-Uni). Les premiers ont intérêt à maintenir les revenus agricoles et à éviter les importations alimentaires tout en garantissant que le prix des exportations soit compétitif tandis que les autres acceptent le besoin d'importations mais veulent s'assurer qu'elles ne concurrencent pas les prix de ses propres paysans. D'où les différents modèles de soutien agricole créés après la Seconde Guerre Mondiale et les conflits répétés liés à la PAC depuis les années 1970. Il est fâcheux que ces différences basiques d'intérêts soient si rarement reconnues et le débat européen se transforme souvent en dialogue de sourd.

Le second dilemme est de savoir si le soutien doit dépendre du budget ou des prix à la consommation. D'un côté comme de l'autre, il est soumis à la pression. Dans le premier cas, la pression peut provenir des gouvernements des états membres au Conseil des Ministres étant donné que ce sont leurs contributions financent le budget. Toutefois, le deuxième cas peut être impopulaire auprès du grand public, comme ce fut le cas au Royaume-Uni lorsqu'il a remplacé sa politique de bas prix des denrées alimentaires lors de son adhésion à la CEE en 1973.

- **Les nouveaux états membres**

Il était certain que l'adhésion rapide de 12 nouveaux états membres en 2004 et 2007 allait soulever de nombreux problèmes, notamment en ce qui concerne la politique agricole. Les nouveaux membres ont poussé le centre de gravité de l'Union plus à l'est tandis que, globalement, leurs niveaux de revenus étaient bien inférieurs à ceux des anciens membres. L'agriculture représente une plus grande partie de leurs économies. En Pologne, le plus grand d'entre eux, l'agriculture, la pêche et la sylviculture représentent 19 pour cent de l'emploi civil avant son adhésion à l'UE.

D'une certaine manière, la situation de ces nouveaux états membres est semblable à celle d'autres pays pauvres lors de leur adhésion mais, pour d'autres aspects, il y a des différences. Leur dépendance à l'agriculture, ainsi que leur éligibilité potentielle à bénéficier de la PAC, est plus grande du point de vue de l'ampleur mais pas du type. L'UE a lentement étendu les bénéfices agricoles de la PAC à ces pays (par opposition à ses politiques de développement rural). Ceci a réduit la pression portant sur le secteur agricole ailleurs en Europe mais aux dépens d'un sentiment d'injustice dans les nouveaux états membres, où beaucoup estiment qu'ils n'ont pas eu un accès à part entière aux avantages du club auquel ils venaient d'adhérer. D'autres problèmes sont spécifiques à leur situation. Par exemple, la transition imparfaite des systèmes à planification centrale qui existaient voilà 20 ans et le problème, à certains endroits, d'investisseurs des pays les plus riches d'Europe achetant des terres arables et agissant comme des propriétaires fonciers absents. Dans certains pays, la tension entre les petits et les gros exploitants est plus palpable qu'ailleurs en Europe.

Une solution partielle à ces problèmes est d'insister sur le fait que tous les états membres doivent être traités de manière égalitaire en matière de politiques alimentaire et agricole de l'UE mais que des solutions spéciales peuvent également être requises pour des questions spécifiques comme la propriété foncière et le rôle de la politique de développement rural dans les nouveaux états membres. Ceci soulève la question suivante : une seule série de politiques peut-elle être appliquée aux 27 états membres ou un instrument spécial devrait-il également être conçu pour s'atteler à ces problèmes spécifiques ?

- **Remarque sur le développement rural**

Depuis 1999, l'UE a promu des politiques relatives au développement rural dans le Second Pilier de la PAC. Celles-ci chevauchent le Fonds Social Européen (FSE) et le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Ceux-ci, les soi-disant fonds structurels, ont joué un rôle important dans l'aide apportée aux anciens nouveaux adhérents dont l'objectif était d'augmenter leurs revenus afin qu'ils atteignent ceux des anciens membres plus riches de la CEE. Il est important qu'ils continuent à jouer ce rôle et qu'ils reçoivent des budgets suffisants pour le faire. Mais ce ne doit pas être aux dépens de la politique agricole qui est également vitale pour l'intégration des nouveaux membres.

Les mesures en matière de développement rural dans le Second Pilier ont, en réalité, été introduites afin de faire face aux dommages causés à la vie rurale par la diminution des revenus engendrée par les politiques agricoles existantes. Un autre facteur est la réticence à appliquer tous les bénéfices de la PAC aux nouveaux membres. Les responsables politiques doivent conserver l'attitude de solidarité qui prévalait à l'époque et ne pas donner la priorité aux régions les plus « compétitives » du continent, ce qui signifie généralement les plus riches. À travers l'Europe, l'agriculture doit rester le cœur de l'économie rurale et le développement rural doit reposer sur ce principe. Si l'agriculture n'a pas rempli son rôle ces derniers temps, c'est généralement dû à l'insuffisance des revenus des paysans. La politique agricole et alimentaire doit y remédier, et non pas d'autres mesures. Sinon, il existe un risque important que les jeunes se lançant dans l'agriculture afin de prendre la relève de ceux prenant bientôt leur retraite ne soient pas assez nombreux. Ce document insiste donc sur les politiques en matière de production alimentaire et de revenus de l'agriculture plutôt que sur le développement rural.

ii. Approvisionnement alimentaire approprié

Fournir une alimentation nutritionnelle adaptée à la culture et au climat et réduire au minimum les dégâts causés à l'environnement et les émissions de gaz à effet de serre.

Dans quel sens l'approvisionnement alimentaire peut-il être décrit comme « approprié » ? Approprié pour quoi et pour qui ? Deux aspects semblent essentiels. D'abord, en n'imposant pas de normes de goût ou de *cuisine*, outre les exigences immédiates en matière de sécurité alimentaire et d'hygiène, les mécanismes de la politique devraient favoriser les types d'aliments les plus nutritionnels et ceux qui sont les moins dangereux pour la santé sur une vie. Ensuite, il est certainement plus approprié de produire des denrées alimentaires en harmonie avec la nature plutôt qu'en l'exploitant. Nous en reparlerons plus tard dans cette section. Nous allons d'abord commencer par la nutrition.

• Une alimentation saine et nutritionnelle

Par « denrées alimentaires propres à la consommation », nous entendons des aliments qui sont :

- bons à cuisiner et agréables à manger ;
- nutritionnels ; et
- conformes aux traditions populaires ou de l'endroit où ils sont mangés.

Tous ces termes peuvent signifier des aliments « de bonne qualité » mais nous devons faire attention à ces phrases apparemment simples vu que la « qualité » a une autre signification dans le contexte de l'agroalimentaire et des supermarchés. Ce terme porte sur les caractéristiques marketings de l'aliment et non pas sur une vertu inhérente à ce dernier, par exemple :

- un rapport élevé du prix final par rapport au coût des matières premières - les aliments de « qualité » sont définis comme ceux ayant une forte « valeur ajoutée ». Cela signifie qu'il est possible de convaincre les consommateurs de payer plus pour ces produits ;
- facilité de transport ou de stockage dans des entrepôts et aptitude à rester en rayon pendant très longtemps ;
- apparence impeccable, normale (étant donné que les consommateurs de supermarché ne peuvent juger que sur l'apparence de l'article et non pas sur ses qualités de goût ou de cuisine).

Au vu de cette ambiguïté, nous préférons utiliser le terme « approprié » à celui de « qualité ».

Actuellement, la production et la vente d'aliments sont régulées du point de vue de la sûreté et de l'hygiène - l'obligation d'assurer que les clients ne tombent pas immédiatement malades lorsqu'ils le mangent ou le cuisinent. Néanmoins, les préoccupations concernant les conséquences à plus long terme de l'alimentation européenne moderne sur la nutrition et la santé sont largement répandues. C'est une des raisons principales pour lesquelles les politiques alimentaire et agricole doivent être développées en parallèle : nous pouvons ainsi encourager les paysans à cultiver les denrées alimentaires les mieux adaptés à nos besoins nutritionnels ou autres. Nous avons également relevé l'observation visionnaire de Hot Springs selon laquelle « les types d'aliments nécessaires à l'amélioration de l'alimentation et de la santé des personnes sont, généralement, ceux produits selon les méthodes d'exploitation les mieux calculées pour maintenir la productivité du sol. » On retrouve des exemples de ces vertus liées dans les mérites relatifs des fruits et légumes par rapport à la viande et des aliments biologiques de toute sorte. Cependant, depuis 1943, les méthodes industrielles desquelles on dépendait pour élargir la production ont mené à la production de nombreux aliments de faible valeur nutritionnelle. Elles ont également appauvri le sol, les cours d'eau et l'atmosphère.

À la fin de cette section, nous considérerons uniquement les types de produits devant être encouragés par la politique de l'UE afin de promouvoir ces exigences.

- **Réformes de la PAC et environnement**

L'environnement, autre conséquence de l'industrialisation de l'économie rurale et le rôle des intermédiaires entre les producteurs alimentaires et les consommateurs ont été fortement mis de côté pendant la période d'après-guerre. Autre élément imprévisible lors de la création de la PAC : le changement climatique et la nécessité de réduire les émissions de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effets de serre. L'agriculture et l'industrie alimentaire y sont sérieusement impliquées.

Les réformes de la PAC ont été menées partiellement en faveur de l'environnement et certains aspects de ces réformes ont été justifiées comme telles auprès du public. Même si les avantages sont les bienvenus, certains n'émanent que par hasard des changements de la politique adoptée pour d'autres raisons tandis que d'autres n'abordent que des problèmes environnementaux superficiels. Les politiques agricoles doivent prendre plus au sérieux l'importance de la crise environnementale et s'attaquer de front à toutes les causes liées au système de production et de distribution alimentaire.

Voici, jusqu'à présent, les deux avantages environnementaux associés aux réformes de la PAC :

- certaines améliorations dans la biodiversité provenant du programme de jachère ; et
- le système de « éco-conditionnalité » pour les paiements directs selon les réformes de 2003.

Avec les jachères, les paysans furent obligés de laisser incultivée une partie de leurs terres utilisées pour certaines cultures afin de réduire le surplus de production. Dans les années qui ont suivi, on a remarqué que les populations de plantes sauvages, d'insectes, d'animaux et d'oiseaux ont augmenté sur les terres laissées en jachère, là où la lutte antiparasitaire les avait auparavant réduites. Il s'agit là d'un avantage incontesté et cela vaut la peine de prendre en considération l'introduction d'un programme plus systématique de terres incultivées comme politique alternative à la PAC. Toutefois, il s'agissait d'une conséquence imprévue et inattendue des jachères et ceci met en évidence les dommages généraux des méthodes d'exploitation promues par la PAC à la biodiversité. Une approche sérieuse à l'environnement serait de s'atteler aux dommages mêmes plutôt que de limiter simplement la zone où ils peuvent se produire.

À l'époque où des paiements directs aux paysans ont été proposés pour remplacer les soutiens des prix, on a été d'avis que certaines obligations des paysans devaient être inscrites en contrepartie, au-delà des exigences de base de conserver leur terre en bon état de culture. Plusieurs règles, baptisées « éco-conditionnalité » furent créées : les paysans devaient effectuer un travail bénéfique comme la maintenance environnementale en échange de ces paiements. Cependant, l'administration des paiements directs fut laissée aux autorités nationales et l'étendue de la conditionnalité varie dans l'UE. Elle n'est pas très stricte partout. Même si les avantages environnementaux sont sans conteste les bienvenus, certains sont relativement superficiels, dans certains cas, ils sont plutôt associés à l'apparence du paysage plutôt qu'au bien-être de l'écologie.

L'agriculture et la production alimentaire occupent une grande partie des terres d'Europe et ont une influence importante sur l'environnement du continent. Dans certains pays, le paysage est presque entièrement fait par l'homme, remodelé à des fins agricoles pour remplacer les forêts qui se trouvaient là auparavant. Depuis les années 1950, l'agriculture européenne a de nouveau remodelé l'environnement, dépendant de l'utilisation de pesticides et de fertilisants (la plupart dérivés du pétrole) et du pétrole, comme carburant pour les machines agricoles afin d'amener le foin au bétail (à la place du pâturage), de transporter les animaux vivants à travers l'Europe, souvent pour une petite période de leur élevage ou des transporter des denrées alimentaires des champs aux usines, entrepôts, supermarchés et, enfin, au domicile des consommateurs. Les produits chimiques ont affecté les cours d'eau et le sol tandis que le carburant est nocif pour l'atmosphère auquel s'ajoute le problème que l'approvisionnement en pétrole a atteint son maximum. Les augmentations importantes des prix du pétrole et de tous les

fertilisants (notamment d'autres minéraux comme les phosphates et le potasse) lors du boom des matières premières sont des indicateurs importants de la pression sur le modèle industriel de l'agriculture.

- **Agriculture et environnement**

La politique agricole prend peu l'environnement en compte. Au contraire, en encourageant l'exploitation industrielle à forte contribution, elle a engendré de gros dégâts : diminution du nombre d'espèces différentes d'oiseaux, d'insectes et de plantes sauvages, destruction des sols et émissions de gaz à effet de serre. Les origines de la crise environnementale gisent dans l'économie rurale ainsi que dans le transport, le commerce et la production urbaine. C'est lié à l'agriculture de la manière suivante :

- **Changement climatique** - conséquence de l'agriculture à apport d'intrants important, utilisant des combustibles fossiles émettant du carbone tant dans les fermes que pour transporter les cultures et les denrées alimentaires transformées et des fertilisants synthétiques et d'autres produits chimiques et des émissions de méthane du bétail.
- **Biodiversité** - la destruction de nombreuses espèces de plantes, insectes, oiseaux, poissons et petits mammifères causées majoritairement par les produits chimiques agricoles affectant la chaîne alimentaire animale ; la pollution des cours d'eau par les substances chimiques s'écoulant des terres agricoles.
- **L'eau et les terres agricoles** se font rares dans le monde entier.
- **Dégradation du sol** - à long terme, l'utilisation abondante de produits chimiques endommage la texture du sol et les défenses qu'il donne aux plantes contre les parasites.
- **Modification génétique** - autre extension des méthodes agroindustrielles que certains gouvernements européens semblent déterminés à accepter après un moratoire de dix ans.
- **Agrocarburants** comme alternative aux carburants fossiles qui conduirait à une intensification supplémentaire de la production et à la perte de terres nécessaires à la production de denrées alimentaires.

D'autre part, il existe de nombreuses autres expériences européennes de méthodes de production plus sécurisées susceptibles de remplacer l'exploitation intensive et dépendantes des intrants. Celles-ci sont très fortement soutenues par le public. On préconise donc que la réduction des dégâts environnementaux soit directement traitée dans les politiques agricole et alimentaire. Voici quels devraient être les objectifs :

- Réduction du transport des cultures, du bétail, des intrants (comme le carburant, les fertilisants et les semences) et des produits transformés, à la fois au sein de l'UE et en provenance d'autres régions du monde vers l'UE ;
- Si possible, éviter l'utilisation de fertilisants artificiels et d'autres intrants chimiques, en étendant les principes de la Directive Nitrate de 1991 selon laquelle la teneur en azote du sol doit être contrôlée et limitée ;
- Prendre toutes les mesures annexes pour soutenir la biodiversité dans les zones agricoles ;
- Déclarer illégal, en permanence, le développement et l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture européenne et les approvisionnements de denrées alimentaires (notamment pour les denrées alimentaires importées et les aliments destinés à l'alimentation animale) ;
- Aider à l'adaptation au changement climatique et agrandir la zone de production à petite échelle diversifiée et à faibles intrants.
- Assurer que l'agriculture et les faibles ressources de terres de l'Europe produisent des denrées alimentaires et de l'énergie pour les personnes et non pas pour les véhicules.

Des recherches considérables sont nécessaires pour déterminer la meilleure façon d'apporter un tel soutien à l'environnement dans les politiques agricole et alimentaire. Il faut freiner les contrôles, les inspections et les pénalités comme forme prédominante d'action officielle et œuvrer plutôt pour l'engagement et le partenariat des paysans et d'autres acteurs de la chaîne alimentaire. Quelles que soient les critiques formulées à l'encontre de la conditionnalité, un principe similaire de conditionnalité pourrait, en vérité, être appliqué de manière plus large, via l'introduction de règles des meilleures pratiques devant être observées par tous les paysans. Il a été suggéré que les *meilleures* formes d'agriculture devraient devenir les normes requises dans l'UE et être accompagnées d'autres normes acceptées uniquement à titre exceptionnel. « Meilleures » signifie les pratiques qui aident à nourrir et à renforcer le sol tandis que les plantes croissent et que le bétail s'engraisse, ou, en tout cas, des pratiques qui engendrent le moins de dommages dans le processus. Des critères définissant les « meilleures » formes d'agriculture, comme on vient de les aborder, devraient être élaborés ainsi que les meilleurs instruments de la politique pour les promouvoir. Une des possibilités serait de varier le soutien financier par hectare ou par unité de produit selon le degré de conformité par rapport aux objectifs de réduction de l'utilisation de combustibles fossiles, de fertilisants et de pesticides artificiels. Mais cette approche est mieux adaptée au système de subventions des gouvernements qu'aux soutiens des prix et à la gestion de l'offre.

La définition de règles potentielles et d'objectifs doit donc être examinée. Voici quelques autres suggestions :

- Dans des circonstances normales, n'autoriser que des méthodes de production biologiques ou à faibles intrants en raison de leur viabilité écologique ;
- Taxes ou quotas sur la production d'engrais azotés ou limitation de la quantité permise à l'utilisation dans les champs et les vergers ;
- Pas d'utilisation de semences génétiquement modifiées, que ce soit pour les semis ou l'alimentation animale importée ; et
- Limites obligatoires des émissions de gaz à effet de serre.

La faisabilité d'objectifs destinés à promouvoir la biodiversité devrait également être examinée, notamment la manière dont ces objectifs devraient être conçus et mis en place.

• **Types de produits méritant d'être soutenus**

L'UE devra choisir les types de produits agricoles qu'elle préférera soutenir, comme elle l'a déjà fait dans le passé. Le mélange de produits soutenu par la PAC jusqu'à présent peut sembler relativement arbitraire à première vue. Le soutien des principales céréales est bien compréhensible mais, dans l'environnement actuel, le soutien octroyé à la viande et aux produits du bétail, ainsi que l'indifférence quasi totale pour les fruits et les légumes, est relativement plus difficile à comprendre. Le système de soutien devrait faciliter la consommation d'aliments sains et nourrissants et décourager les moins sains afin de contrer l'obésité et la pauvreté alimentaire. Comme nous l'avons vu, les mêmes choix seront également positifs pour l'environnement. Nous recommandons l'application de ces quatre critères dans le choix de produits de prédilection :

- valeur nutritive
- viabilité climatique
- impact environnemental
- éviter la concurrence avec des produits de pays plus pauvres.

À ce titre, les catégories à examiner dans des recherches ultérieures pour un éventuel soutien devraient inclure :

1. **Céréales de base** . Elles représentent le cœur des exigences alimentaires. Le soutien devrait s'appliquer au blé, probablement au maïs et au riz également, et peut-être aux pommes de terre et à l'orge. On ne sait pas très bien si l'UE devrait soutenir la production de riz. Il faut se poser la question de savoir s'il s'agit d'une culture adaptée à l'Europe, qui peut être adéquatement fournie par l'Asie. D'autre part, il peut être recommandé de limiter les importations de riz subventionné des États-Unis, en raison du dumping.
2. **Les fruits et les légumes** doivent être fortement soutenus au vu de leur importance dans une alimentation équilibrée et en raison de l'empreinte carbonique relativement faible de leur production et distribution. S'ils recevaient un plus grand avantage dans le prix par rapport à des aliments moins sains, cela encouragerait leur consommation. Cependant, ce soutien devrait se limiter aux cultures appropriées au climat à l'endroit où elles sont cultivées. Ceci pourrait influencer sur l'équilibre du soutien entre l'Europe du nord et du sud¹⁵.
3. **Viande et poisson**. Le soutien financier doit-il continuer pour la production de viande et de poisson ? Le poisson tombe sous la Politique commune de la Pêche, qui compte parmi la politique alimentaire générale. Cependant, il existe une tension entre les avantages nutritifs du poisson et le besoin de conserver les stocks. Les méthodes de pêche les plus préjudiciables devraient, de toute manière, être interdites ou être régulées plus strictement qu'elles ne le sont actuellement. Il devrait également exister des quotas de pêche en dehors des zones de pêche de l'UE. Ceci sera discuté plus en détail dans la section iv ci-dessous.

Sur les plans nutritif et environnemental, il existe des arguments pour limiter le soutien au bétail, en particulier celui élevé pour la viande. Le FAO a calculé que l'agriculture est responsable de 18 pour cent des émissions de gaz à effet de serre dans le monde, notamment à cause de la conversion peu efficace d'énergie de la production de viande et l'émission de méthane par le bétail et tous les autres ruminants. La viande (en particulier les viandes « rouges » comme le bœuf, le porc et le mouton) est réputée pour provoquer des maladies cardiaques et d'autres « maladies d'abondance », même si cela peut dépendre partiellement des types d'aliments utilisés. Certaines pratiques d'alimentation et d'autres formes de traitement du bétail sont régulièrement critiquées. Cependant, supprimer la totalité du soutien pour le secteur de la viande serait un coup important asséné à une grande partie de l'agriculture ainsi qu'à la meilleure gastronomie. Le problème se complique davantage avec le rôle du trèfle et des pâturages (utilisés par les ruminants) dans les rotations de champs biologiques pour réduire les émissions de carbone. Des recherches supplémentaires sont nécessaires avant de donner des conseils définitifs.

La meilleure solution serait peut-être de limiter le soutien à la viande produite de manière durable. Mais comment définir la « durabilité » ? Par exemple, comment mesurer l'empreinte carbone dans ce cas ? Nous devons également prendre en considération les critères de santé à inclure pour l'animal, par exemple, en respectant l'élevage de poules et de porcs et les méthodes utilisées pour les produits spécialisés comme le veau et le *foie gras*.

4. Les arguments en faveur de la valeur nutritive du **lait et des œufs** sont plus convaincants que ceux en faveur de la viande. Il s'agit d'aliments polyvalents accessibles à tous les niveaux de la société. Le lait a été fortement soutenu par l'UE dans le passé, notamment via des quotas laitiers destinés à décourager la surproduction ces dernières années et il n'existe aucun argument irréfutable pour le supprimer maintenant. Au contraire, le système de quotas imposés pour gérer l'offre doit être renforcé. Les œufs ont également

¹⁵ Ceci est particulièrement pertinent pour la production, sur le territoire de l'UE, de bananes, une importante culture d'exportation pour les pays tropicaux. Selon le gouvernement suédois, les revenus fixes garantis aux cultivateurs de bananes de l'UE (principalement dans les Iles Canaries, en Guadeloupe et en Martinique) s'élèvent en moyenne à 8.800 € par hectare, par rapport aux 500€/ha pour la production d'olives et de 550€-900€/ha pour le coton. Seuls les subsides octroyés au tabac sont aussi élevés. Consultez le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires des Consommateurs (2004), « Memorandum: A Tariff Only Regime for Bananas – Why the tariff rate should be set at a low level » (Stockholm: Regeringskansliet), pp. 3-4.

bénéficié d'un soutien sous d'autres régimes, notamment la gestion actuelle de l'offre du Canada.

5. Certaines **plantes oléagineuses** et certaines **cultures fourragères** adaptées aux climats européens devraient bénéficier d'un soutien, notamment à cause de l'utilisation abusive de soja importé dans les aliments européens destinés aux animaux. La production de plantes oléagineuses pourrait être étendue via une aide modérée, ce qui améliorerait fortement le sol étant donné qu'elles fixent l'azote.
6. **Pas le tabac ou les betteraves sucrières.** Il n'y a pas de raison d'offrir davantage de soutien pour un produit toxique comme le tabac. Traditionnellement, la betterave sucrière a également bénéficié de soutien et est utilisée depuis longtemps comme substitut de cannes à sucre importées. Cependant, il revient beaucoup plus cher de produire du sucre à partir de betteraves que de cannes à sucre alors que cette production ferme le marché aux importations de canne à sucre de pays plus pauvres des Tropiques. La consommation de sucre est également déconseillée sur le plan nutritif : il est donc légitime de se poser la question de savoir si le soutien apporté à la betterave doit continuer. Des mesures de transition seraient nécessaires, comme lors de la suppression du Protocole du Sucre de l'UE pour les pays ACP (voir section iv ci-dessous).

iii. Filière alimentaire

Corriger le déséquilibre de pouvoir vis-à-vis du marché entre les propriétaires fonciers, les paysans, les ouvriers agricoles, les fournisseurs d'intrants, l'agro-industrie, le commerce de gros, les distributeurs et les consommateurs.

Le compte rendu de la conférence d'Hot Springs de 1943 ne faisait pas mention d'intermédiaires entre le consommateur et le producteur. Mais un grand vent de mécontentement souffle maintenant sur la manière dont les denrées alimentaires sont produites et distribuées, ce qui a conduit à la création de plusieurs mouvements visant à réduire l'écart qui s'est développé entre les consommateurs et les producteurs. Récemment, des intermédiaires commerciaux ont utilisé leur influence pour s'assurer que les prix relatifs travaillent de plus en plus à leur avantage et que leurs intérêts dominent la politique. Cette section propose une approche à la politique sur les filières, à la lueur de ces facteurs. Si les producteurs de denrées alimentaires et leurs consommateurs finaux sont véritablement interdépendants, la part de la valeur appropriée par les intermédiaires doit être maintenue au minimum.

Cependant, la PAC, comme les autres politiques agricoles d'ailleurs, a eu une vision limitée de la production agricole, sans égard pour les questions économiques, sociales ou environnementales. Ceci a eu des conséquences catastrophiques, par exemple :

- Une concentration croissante de la production dans de grandes exploitations, ce qui a conduit à l'attribution d'une part excessive des subsides disponibles à celles-ci ;
- De sérieux problèmes dans certains pays liés à l'absence du propriétaire et à la possession étrangère ou liés au contrôle des terres agricoles ;
- Exploitation extrême de la main d'œuvre, en particulier dans les grandes exploitations et les unités semi-industrielles de certains pays ;
- Une concentration rapidement croissante aux mains de quelques entreprises de semences ou d'autres intrants ainsi que des opérations de commerce au détail, de transformation et de commerce. Ceci confère un pouvoir excessif à ces parties de la filière et diminue les revenus des paysans.

Dans la mesure où l'UE et ses états membres ont abordé ces problèmes, ils l'ont fait via les politiques économiques générales dans des domaines tels que la concurrence et l'emploi, où les intérêts ruraux n'ont que peu d'influence. Les abus sont devenus monnaie courante dans le secteur de l'alimentation, une caractéristique de l'équilibre perturbé du pouvoir tout au long des filières modernes. Comme le pouvoir et l'importance de la grande distribution grandissent continuellement, les supermarchés sont devenus les plus puissants de tous les acteurs impliqués, se diversifiant dans des secteurs de consommation plus étendus. Les problèmes se trouvent tout au long des filières alimentaires. Les paysans sont confrontés à une détérioration de l'accès aux semences et aux autres intrants. L'augmentation récente des prix des matières premières fut perçue par certains comme une pure bénédiction pour les paysans mais, en fait, ce sont les prix du pétrole et des fertilisants - intrants principaux de l'agriculture industrielle - qui ont augmenté le plus rapidement, plus que ceux des cultures arables.

Ces problèmes doivent être directement traités dans la politique agricole et alimentaire de l'UE. Cette politique devrait contrôler et réguler fermement les filières afin d'aboutir à une distribution équitable des revenus issus des denrées alimentaires. Ces nécessités doivent être explicites et comporter des mandats clairs pour la Commission Européenne, notamment les Directions Générales de la Concurrence, de l'Emploi et du Marché intérieur. Outre les politiques destinées à remédier aux abus comme la vente au détail à un prix inférieur au prix de revient (qui constitue l'équivalent domestique du dumping international), il devrait comporter le démantèlement obligatoire des entreprises détenant un nombre excessif de parts de marché dans l'UE ou à l'échelle nationale, sur la base des précédents aux États-Unis au début du 20^{ème} siècle. Cela vaut la peine d'envisager la suppression complète du pouvoir des intermédiaires commerciaux, par exemple via l'utilisation de monopoles d'achat nationaux comme les anciennes offres de commercialisation au Royaume-Uni. L'Offre de commercialisation du lait, fondée en 1934, a rétabli l'élevage laitier dans le pays en garantissant un marché avec des prix assurés, ce qui a rompu le pouvoir que les grandes sociétés laitières avaient développé depuis les années 1920. Mais cette

situation est rapidement revenue après la privatisation du Comité (dans les faits, la dissolution) en 1994, ce qui a permis aux sociétés laitières, et puis aux supermarchés, de négocier des prix d'achat sous les niveaux économiquement viables.

La pression s'exerçant depuis plusieurs années sur les revenus des paysans s'est mutée en une pression plus grande exercée sur la position des ouvriers agricoles ainsi que sur leur emploi et leurs accords contractuels. Cela affecte leur salaire, la sécurité de leur emploi, la santé et la sécurité dans un métier qui s'avère toujours dangereux. Les employés sont exposés à des substances chimiques dangereuses et peuvent avoir des difficultés à trouver un logement. En outre, l'exploitation de travailleurs mal rémunérés est monnaie courante via des mécanismes tels que les équipes de travail, reposant souvent sur des saisonniers. La nature saisonnière de l'agriculture la pousse au travail temporaire, souvent payé à des taux très bas. Par exemple, les ouvriers saisonniers de passage (*jornaleros*) du Maroc et d'autres régions d'Afrique constituent une part importante mais vulnérable de la main d'œuvre agricole en Espagne. Il existe une certaine dépendance similaire, et à fort taux d'exploitation, de « groupes » de saisonniers dans certaines parties du système d'exploitation commercial ailleurs dans le monde (par exemple, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas). Ceci nécessite une action de l'UE afin de garantir la demande du Rapporteur Spécial de l'ONU au Droit à la nourriture, selon laquelle « Comme réponse partielle à la crise alimentaire mondiale basée sur le droit à la nourriture, les gouvernements devraient ... plutôt contrôler la conformité avec les droits fondamentaux du travail, notamment le droit à un salaire minimum vital dans le secteur agricole. »¹⁶

Des politiques sont nécessaires dans les domaines de la propriété foncière (en particulier transfrontalière), la taille des exploitations, les propriétaires et paysans absents. L'impact de ces phénomènes dans les nouveaux états membres doit être examiné et des politiques devront être recommandées. Le Traité de Rome peut promettre la libre circulation des capitaux mais cela ne justifie pas nécessairement l'achat de terres par des propriétaires absents dans des pays lointains. Lors de son adhésion à l'UE, la Finlande a dû supprimer les restrictions juridiques empêchant les étrangers de posséder des terres. Il serait peut-être bon d'envisager un retour à de tels principes, ne fût-ce que dans les états membres les plus vulnérables. En ce qui concerne la taille de l'exploitation, il devrait y avoir une limite maximale stricte aux paiements de l'UE aux fermes, pour des raisons d'équité ou comme mesure permettant de réduire la taille de ces exploitations. Cette limite pourrait être déterminée par une formule basée sur la valeur annuelle des paiements et du nombre d'hectares exploités par la ferme.

¹⁶ De Schutter (2009), *op. cit.*, p.3.

iv. Agriculture de l'UE et pays en voie de développement

Soutenir la majorité pauvre du monde en gérant le commerce international avec leurs pays.

Les pays européens, et notamment ceux qui ont eu des empires coloniaux, entretiennent des relations économiques de longue date avec les pays en voie de développement des tropiques, notamment des liens commerciaux dans lesquels l'alimentation et l'agriculture ont toujours figuré à une place éminente. Beaucoup de denrées alimentaires et de productions industrielles en Europe utilisent les produits de l'agriculture tropicale, comme le café, l'huile de palme, le coton et le caoutchouc naturel. Les entreprises européennes jouent un rôle important dans la production et les transformations ultérieures de bien des cultures agricoles venues des pays en voie de développement.

Durant les longues négociations du Doha Round de l'OMC, l'UE a essuyé de vives critiques à propos de l'impact concurrentiel inéquitable de ses subventions agricoles sur les paysans d'autres pays, en particulier ceux des pays pauvres. Mais les impacts des activités de l'UE sont bien plus variés et doivent être évalués en profondeur par l'UE. Tous ces impacts ne dépendent pas des politiques du secteur agroalimentaire, mais il est sans doute important d'identifier ceux que ces politiques peuvent influencer et de déterminer comment garantir que ces politiques aident effectivement, ou au moins n'entravent pas, l'agriculture de la majorité pauvre des peuples du monde.

L'influence de la PAC sur l'agriculture des pays pauvres est souvent négative en raison des subventions aux exportations et autres formes de dumping. Des dégâts peuvent en résulter de diverses manières. Les exportations de l'UE, notamment de marchandises subventionnées comme le blé et les produits laitiers, peuvent casser les prix des productions nationales. Mais les subventions de l'UE confèrent aussi un avantage inéquitable sur les exportations des pays tropicaux, que celles-ci soient vendues au sein de l'UE ou sur les marchés de pays tiers. Les exemples de cette situation comprennent la betterave sucrière (qui est en concurrence avec le sucre de canne dont le coût est inférieur), le coton, les bananes et le riz ainsi, bien sûr, que le tabac. Les subventions nationales les plus importantes de la PAC ont eu précisément tendance à favoriser ces cultures - betterave sucrière, coton, tabac, bananes et riz.

Un problème plus subtil tient à la difficulté qu'éprouvent souvent les exportateurs agricoles des pays en voie de développement à réaliser véritablement des ventes en Europe et dans d'autres pays développés, fréquemment en raison de normes commerciales que les producteurs de pays pauvres ont du mal à atteindre. Certaines de ces normes résultent des visées commerciales superficielles des supermarchés, tandis que d'autres découlent de règles de sûreté alimentaire et d'hygiène qui peuvent sembler très raisonnables dans les conditions des pays riches mais qui se révèlent d'une exigence inaccessible pour le monde en développement.

Nombre de pays maritimes pauvres se sont aussi laissés convaincre d'autoriser les flottes de l'UE à pêcher au large de leurs côtes afin d'accroître leurs recettes d'exportation. Il en résulte qu'en bien des endroits, et notamment le long de la côte d'Afrique de l'ouest, il ne reste plus assez de poisson pour que la pêche côtière traditionnelle reste productive. Non seulement les populations qui pratiquaient la pêche ont perdu leur moyen de subsistance, entraînant dans certains cas une émigration massive, mais l'offre nationale de protéines s'est réduite et il a fallu rechercher d'autres sources de protéines de remplacement. Cette pénurie a été parfois surmontée par une augmentation de la chasse de « viande de brousse » - animaux sauvages tels que lions, singes et même hippopotames¹⁷.

L'UE a toujours officiellement perçu sa relation avec les pays en voie de développement comme ne relevant que de deux domaines : l'aide à l'outremer et l'accès préférentiel accordé sur les marchés de l'UE aux exportations de ces pays, avec le recours à des quotas et à des tarifs douaniers réduits. Jusqu'à présent, ce deuxième volet s'est principalement appliqué par le lien officiel établi avec les 79 pays de

¹⁷ Pour plus d'informations à ce sujet, consulter un article dans *Science* de Justin Brashares et Andrew Balmford, que rapportent les *National Geographic News* du 11 Novembre 2004. On peut le télécharger sur www.searounds.org/OtherWebsites/2004/AfricanBushMeattrade.pdf (janvier 2008).

l'ACP. Ces dernières années, l'approche dominante en matière de développement a toutefois compromis les perspectives d'avenir des populations rurales des pays pauvres, dans la mesure où elle reposait sur l'ouverture des marchés agricoles par réductions de tarifs douaniers et la stricte priorité accordée aux exportations par rapport aux cultures de denrées alimentaires destinées au marché intérieur.

L'UE et ses états membres ont donc, pour toutes ces raisons, exercé une lourde influence sur l'offre alimentaire et les économies rurales des pays pauvres. La politique européenne dans le domaine agroalimentaire doit prendre en compte ces problèmes, plutôt que de s'en remettre aux programmes d'aide, aux accords commerciaux et à des institutions extérieures à l'UE telles que la Banque Mondiale et l'OMC. L'éventail des modes d'influences des activités de l'UE sur l'agriculture de l'Afrique a fait récemment l'objet d'un examen par un groupe d'organisations de la société civile européenne. Son rapport a fourni un tableau des impacts sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique, articulé en cinq chapitres, et aboutissant aux conclusions générales suivantes¹⁸ :

1. **L'aide**: n'est pas assez centrée sur la durabilité des petites exploitations agricoles et n'est pas coordonnée de manière adéquate,
2. **Les politiques commerciales** : Les Accords de Partenariats Économiques (APE) de l'UE ne favorisent ni le développement ni l'intégration régionale, et ils nuisent aux petites exploitations agricoles en Afrique,
3. **Les entreprises agroalimentaires**, en particulier les supermarchés, font diminuer les prix de leurs fournisseurs, avec des normes sociales et environnementales diminuées, et imposent des normes et des conditions de livraison difficiles,
4. Les activités africaines de la **Banque Européenne d'Investissement** sont déséquilibrées en faveur du développement du secteur privé et des exportations,
5. La **PAC** affecte les pays en voie de développement par ses **subventions** aux agriculteurs européens, y compris les paiements directs.

Cependant, certaines catégories d'accords commerciaux du demi-siècle d'existence de la CEE et de l'UE se sont avérées bénéfiques pour les pays en voie de développement. Ces accords portent habituellement sur le commerce d'un seul produit. Certains d'entre eux ont eu une vaste portée multilatérale, avec la participation d'états membres de l'UE et d'autres pays développés et en voie de développement. L'Accord international sur le Café avant 1989 en offre un exemple, avec sa stabilisation des quotas d'exportation et son soutien aux prix du café à l'exportation. D'autres ont porté spécifiquement sur le commerce de l'UE avec de petits (et parfois très petits) groupes de pays en voie de développement. Un exemple célèbre en est le Protocole sucre UE-ACP, qui garantissait à un groupe de pays, pour la plupart très petits, un accès au marché de l'UE à des prix bien supérieurs aux niveaux mondiaux. Ces recettes étrangères garanties ont joué un rôle important pour le bon développement de certains des principaux signataires du Protocole, comme les îles Maurice et la Barbade.

Il existe en effet des éléments probants qui confirment de manière générale que les pays de l'ACP qui ont bénéficié d'un accès préférentiel aux marchés de l'UE pour une production spécifique, telle que la banane, le bœuf et le sucre, ont figuré parmi les pays en voie de développement les mieux lotis. Les autres exemples comprennent la Guyane pour ce qui est des pays exportateurs de sucre, Saint-Vincent pour les exportateurs de bananes et l'Uruguay pour les exportateurs de bœuf. Il reste cependant que ces pays pauvres, qui dépendent d'exportations de denrées sur des marchés totalement dépourvus de réglementation, ou « libres », tendent à se situer parmi les plus pauvres¹⁹.

Une conclusion manifeste est que des formes de commerce international administrées sont plus bénéfiques au développement que les marchés non réglementés que le monde entier a favorisés depuis les années quatre-vingt et qui sont désormais imposés par le biais de l'OMC. L'UE s'est par ailleurs

¹⁸ Practical Action, Terra Nuova et Vredeseilanden (2008), « Faire progresser l'agriculture africaine: L'impact des pratiques et politiques européennes sur l'agriculture africaine ».

¹⁹ Voir T. Lines (2008), *Making Poverty: A History* (Londres : Zed Books), pp. 74-78 et T. Lines (2004), 'Commodities Trade, Poverty Alleviation and Sustainable Development: the Re-emerging Debate', Common Fund for Commodities, Amsterdam, www.tomlines.org.uk Tableau 5 et p. 14.

écartée ces dernières années du commerce administré en faveur d'une sorte de pratique du « diviser pour mieux régner » utilisant les APE. Pour tirer les leçons de ces expériences, il est proposé que la politique de l'agroalimentaire soit informée par une analyse appropriée des conséquences pour le monde en voie de développement dans tous ces domaines. Les actions politiques suivantes paraissent souhaitables :

- L'UE devrait limiter ses propres cultures à celles qui conviennent pour ses climats locaux, sans essayer de concurrencer les cultures tropicales. Les subventions destinées à ces dernières doivent être supprimées, pour offrir aux producteurs des pays en voie de développement de meilleures chances de trouver des marchés extérieurs et des prix équitables. Les agriculteurs européens doivent être soutenus pour se reconvertir vers des cultures plus compatibles avec les climats européens. (Il faut souligner que nous ne demandons pas aux pays en voie de développement d'accorder une priorité aux exportations dans leurs propres politiques agricoles. L'échelle de leurs priorités nationales est une question qu'ils doivent trancher seuls et par eux-mêmes.)
- Négocier avec les pays en voie de développement l'utilisation de quotas, de prix minimums à l'importation et d'autres mesures visant à garantir que des prix stables et rémunérateurs seront payés pour les importations de produits tropicaux venant de leurs pays. Il est préférable que ces négociations s'effectuent produit par produit, plutôt qu'en recherchant des accords extensifs attrape-tout tels que les APE et l'OMC. Dans la mesure du possible, ils devront s'appliquer à l'échelle mondiale à un groupe important de pays exportateurs et importateurs. Il n'en reste pas moins que les perspectives à cet égard sont actuellement limitées, sauf si un changement d'état d'esprit se manifeste aux États-Unis avec le Président Obama. L'UE doit donc rechercher ses nouveaux accords de ce genre avec des pays en voie de développement, pour succéder à ceux qu'elle avait antérieurement avec les pays du groupe ACP. Les négociateurs de l'UE, en accord avec leurs partenaires commerciaux, doivent chercher à obtenir que les règles de l'OMC autorisent explicitement la conclusion de tels accords.
- Les restrictions envers l'agroalimentaire européen (telles que préconisées dans la section iii dans le cadre des politiques de chaînes de valeur) doivent tenir pleinement compte de l'impact de ce secteur sur les pays en voie de développement, et agir en conséquence.
- Réexaminer la pratique d'encouragement aux pays maritimes pauvres qui les pousse à autoriser des bateaux de l'UE à capturer au large de leurs côtes de grosses quantités de poissons et autres fruits de mer.
- Suivre tous les autres aspects de la politique et de l'activité économique de l'UE qui ont été discutés lors de l'exercice de suivi des organisations de la société civile, pour mettre en lumière leurs effets négatifs et permettre leur suppression.

3. ALIMENTATION ET AGRICULTURE POUR LES BESOINS ACTUELS

La Politique Agricole Commune a répondu aux besoins des années soixante, comme les comprennent alors les dirigeants politiques de la CEE. Elle a réalisé une augmentation rapide de la production et une transformation de l'agriculture des États-membres. Depuis les années quatre-vingt, elle a été modifiée au coup par coup, dans deux directions : restaurer la base marchande de l'agriculture - en dépit de l'accumulation de preuves montrant que les marchés agricoles fonctionnent mal, pour les producteurs d'aliments comme pour les consommateurs, et réduire le coût des produits agricoles pour les entreprises de transformation d'aliments et les supermarchés - en pratique en leur transférant les subventions que la PAC dispensait précédemment aux agriculteurs.

Tout ceci est en décalage vis-à-vis des besoins actuels. On ne tient pas compte des échecs des marchés « libres » contrôlés par les sociétés commerciales, dramatiquement illustrés par la crise financière et alimentaire de 2008. On ne tient pas compte de l'étendue des contrôles sur l'économie alimentaire exercés par les intermédiaires depuis les années soixante, pour détourner le revenu en leur propre faveur aux dépens des producteurs comme des consommateurs. On ne tient pas compte des dommages environnementaux accumulés par une agriculture à grande échelle et industrialisée, dépendante des combustibles fossiles, que la PAC a systématiquement encouragée. On ne tient pas compte des conséquences pour la nutrition et la santé des types d'aliments favorisés par la PAC, ni de leurs modes de production. Et on ne tient pas compte de l'impact de l'agriculture européenne et de l'agroalimentaire à l'échelle mondiale, en particulier pour les populations les plus pauvres.

Les politiques actuelles ne répondent pas aux besoins du 21^{ème} siècle, ni en Europe ni dans le reste du monde. Mais elles sont requises par les règles actuellement édictées par l'OMC.

Le présent document a défini les grands traits de politiques de rechange pour l'alimentaire et l'agriculture de l'Europe, afin de répondre à tous les besoins qui viennent d'être décrits. Il renvoie à la souveraineté alimentaire : un ensemble de principes pour une production alimentaire durable, fondée sur une véritable interdépendance entre producteurs et consommateurs. Il s'agit d'un document de discussion et non d'un plan d'action, et nombre des idées qu'il exprime appellent des vérifications par la recherche et la pratique. Mais il propose une vision de ce que pourrait être une politique européenne intégrée de l'alimentaire et de l'agriculture, si elle se fondait sur les besoins des populations et de la planète, et non sur la soif de profit de l'agroalimentaire européen.

Annexe 1 : Définition de la souveraineté alimentaire (Déclaration de Nyéléni, février 2007)

La souveraineté alimentaire est le droit des peuples à une alimentation saine, dans le respect des cultures, produite à l'aide de méthodes durables et respectueuses de l'environnement, ainsi que leur droit à définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles. Elle place les producteurs, distributeurs et consommateurs de denrées alimentaires au cœur des systèmes et politiques alimentaires en lieu et place des exigences des marchés et des entreprises. Elle défend les intérêts et l'intégration de la prochaine génération. Elle représente une stratégie de résistance et de démantèlement du commerce entrepreneurial et du système alimentaire actuels. Elle donne des orientations pour que les systèmes alimentaires, agricoles, halieutiques et d'élevage soient définis par les producteurs et utilisateurs locaux.

La souveraineté alimentaire donne la priorité aux économies et aux marchés locaux et nationaux et fait primer une agriculture paysanne et familiale, une pêche traditionnelle, un élevage de bergers, ainsi qu'une production, distribution et consommation alimentaires basées sur la durabilité environnementale, sociale et économique.

La souveraineté alimentaire encourage un commerce transparent qui garantisse un revenu juste à tous les peuples, ainsi que les droits des consommateurs à contrôler leurs aliments et leur nutrition. Elle garantit que les droits d'utiliser et de gérer les terres, territoires, eaux, semences, bétail et biodiversité soient aux mains de ceux d'entre nous qui produisent les aliments.

La souveraineté alimentaire implique de nouvelles relations sociales, sans oppression ni inégalités entre les hommes et les femmes, les peuples, les groupes raciaux, les classes sociales et économiques, et les générations.

SIX PRINCIPES DE SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE

extrait du Rapport de synthèse de Nyéléni 2007 : Forum pour la souveraineté alimentaire

	Souveraineté alimentaire	est POUR	est CONTRE
1.	Priorité donnée à l'alimentation des populations	La souveraineté alimentaire place au centre des politiques alimentaires, agricoles, d'élevage et de pêche le droit à une alimentation suffisante, saine, respectueuse des cultures, pour l'ensemble des individus, des populations et des communautés, englobant celles souffrant de la faim, sous occupation, dans des zones de conflits et marginalisées,	elle <i>rejette</i> l'assertion selon laquelle l'alimentation est un produit comme un autre, ou un élément du secteur agroalimentaire.
2.	Valorisation des producteurs d'aliments	La souveraineté alimentaire valorise et soutient les contributions, de même qu'elle respecte le droit, des hommes et des femmes, des paysans et des petits agriculteurs familiaux, des bergers, des pêcheurs artisanaux, des habitants de la forêt, des peuples indigènes et des travailleurs agricoles, des travailleurs de la mer, y compris les migrants, qui cultivent, font pousser, récoltent et transforment les aliments,	et elle <i>rejette</i> les politiques, actions et programmes qui les dévalorisent, menacent leur subsistance et contribuent à les faire disparaître.
3.	Établissement de systèmes locaux de production :	La souveraineté alimentaire rapproche producteurs et consommateurs, les place au centre du processus de décision sur les questions alimentaires, elle protège les producteurs sur les marchés locaux, contre le dumping des importations et l'aide alimentaire, elle protège les consommateurs contre une nourriture nutritionnellement pauvre et malsaine, une aide alimentaire inappropriée et des aliments pollués par des organismes génétiquement modifiés,	Elle permet de <i>résister</i> aux institutions de gouvernance, aux accords et aux pratiques qui reposent sur, et qui soutiennent, un commerce mondial non durable et inéquitable, en donnant le pouvoir à des entreprises lointaines et secrètes.
4.	Renforcement du contrôle local	La souveraineté alimentaire place la gestion des territoires, des terres, des pâturages, de l'eau, des semences, du bétail et des ressources halieutiques dans les mains des producteurs locaux en respectant leurs droits. Ils peuvent en faire usage et les partager selon des systèmes socialement et écologiquement durables, qui permettent le maintien de la diversité, la souveraineté alimentaire reconnaît que les territoires locaux ne respectent parfois pas les frontières géopolitiques et permet aux communautés locales d'habiter et d'utiliser leurs territoires, elle soutient les échanges positifs entre producteurs de différentes régions et territoires, et de différents secteurs d'activités, qui contribuent à la résolution de conflits internes ou de conflits avec les autorités locales ou nationales,	et elle <i>refuse</i> la privatisation des ressources naturelles, que celle-ci résulte de lois, de contrats commerciaux ou de régimes de propriété intellectuelle.
5.	Renforcement des savoirs et savoir-faire	La souveraineté alimentaire se construit sur les savoirs et savoir-faire locaux des producteurs et sur leurs organisations locales qui préservent, développent et gèrent les systèmes de production et de cultures locaux, en soutenant des systèmes de recherche appropriés qui favorisent et transmettent cette sagesse aux générations futures,	et elle <i>rejette</i> donc les technologies qui les diminuent, les menacent ou les contaminent, comme par exemple l'ingénierie génétique.
6.	Travail avec la nature	La souveraineté alimentaire utilise les apports de la nature pour des pratiques de culture et de production agro-écologiques diversifiées et faibles consommatrices d'intrants externes, qui optimisent les apports des écosystèmes, améliorent la résilience et l'adaptation, particulièrement face au changement climatique. Elle cherche à « <i>guérir la planète pour que la planète puisse nous guérir</i> »,	Elle <i>refuse</i> les pratiques qui mettent à mal de précieuses fonctions des écosystèmes, qui reposent sur des monocultures et des élevages intensifs consommant beaucoup d'énergie, des méthodes de pêche destructrices et d'autres modes de production industriels, qui nuisent à l'environnement et contribuent au réchauffement mondial.

Ces six principes sont interdépendants et inséparables : tous doivent être appliqués dans la mise en œuvre de la souveraineté alimentaire.