



HAL
open science

Dimension externe de la PAC et enjeu alimentaire mondial

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Dimension externe de la PAC et enjeu alimentaire mondial. Eric Mondielli; Anne Sophie Lamblin-Gourdin. Le droit des relations externes de l'Union européenne après le traité de Lisbonne, Bruylant, 2013, 2802740903. halshs-02455708

HAL Id: halshs-02455708

<https://shs.hal.science/halshs-02455708>

Submitted on 26 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DIMENSION EXTERNE DE LA PAC ET ENJEU ALIMENTAIRE MONDIAL¹

Par Gabrielle ROCHDI

Maître de conférences à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales
Centre de recherche sur les territoires et l'environnement (EA 4237) - Fédération territoires
Université de Poitiers.

RESUME

Si l'agriculture européenne est en mesure de contribuer à l'objectif de sécurité alimentaire, juridiquement, par les dispositions qui la fondent, la Politique agricole commune (PAC) n'est pas directement liée à cet enjeu.

En effet, hier comme aujourd'hui, dans les traités européens, la sécurité alimentaire est envisagée en termes d'auto approvisionnement du continent européen.

Pour autant, les engagements externes pris par l'Union européenne sur le plan du commerce mondial et de la coopération au développement conduisent à soumettre la PAC. Les grandes réformes subies par l'agriculture européenne ont ainsi été l'occasion de mettre cette politique en conformité avec exigences du droit international s'agissant de l'éradication de la pauvreté et de la faim dans le monde.

Il en ressort qu'à défaut de dispositif spécifique, la PAC se trouve aujourd'hui impliquée de façon incidente à la sécurité alimentaire mondiale. Au demeurant, cela contribue indéniablement à valoriser le modèle européen d'agriculture.

PLAN

I- La sécurité alimentaire mondiale : un objectif étranger aux fondements de la PAC

A- Les objectifs de la PAC ne visent pas en tant que telle la sécurité alimentaire mondiale

B- Les mécanismes de la PAC ont des effets négatifs sur la sécurité alimentaire mondiale

II- L'implication de la PAC réformée à l'objectif de sécurité alimentaire mondiale

A- Une contribution rendue souhaitable

B- Une contribution fortuite

¹ Article ayant donné lieu à communication lors du colloque sur « Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne » 24-25 novembre 2011, Faculté de Droit et des Sciences politiques de Nantes. Table ronde sur « L'UE et l'enjeu alimentaire ».

La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine².

Bien qu'elle soit juridiquement garantie au nom du droit à l'alimentation reconnu dans de nombreux textes³, elle pose aujourd'hui comme hier la question de l'approvisionnement agricole⁴.

Elle risque de la poser encore plus gravement à l'avenir⁵.

Le défi de l'agriculture mondiale sera en effet de parvenir à nourrir les 9 milliards d'hommes et de femmes qui peupleront la planète en 2050. Selon Jacques Diouf Directeur général de la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'alimentation), cela suppose de doubler la production agricole mondiale⁶.

Ce résultat ne pourra être atteint par la seule mobilisation des chefs d'exploitation privés. Il implique un engagement politique fort des Etats et des organisations internationales auquel l'Union européenne (UE) n'échappe pas.

D'une part l'Union, constitue le premier partenaire des Pays en Développement (PED) et des Pays les Moins Avancés (PMA)⁷, pays les plus touchés par l'insécurité alimentaire, d'autre part car elle est dotée d'une agriculture reconnue pour sa performance, en termes de diversité et de qualité de production.

En termes de production, le continent européen dispose en effet aujourd'hui de la deuxième agriculture au monde⁸. Outre l'existence de conditions naturelles favorables⁹, ces résultats s'expliquent en partie par le souhait des pères fondateurs de l'Europe communautaire de favoriser le secteur agricole du continent grâce à une politique dédiée : la Politique agricole commune (PAC).

Cette politique se trouve donc aujourd'hui directement concernée par l'enjeu alimentaire actuel et à venir. Elle joue le rôle de formidable réservoir de production permettant à l'UE de disposer d'un potentiel d'auto-approvisionnement. Elle lui permet en outre d'alimenter les marchés extérieurs par ses exportations.

Mais à l'inverse, sa position de leader agricole peut aussi valoir à l'UE de porter concurrence aux agricultures locales.

² Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 13-17 nov. 1996.

³ Sur la reconnaissance du droit à l'alimentation au niveau international et régional, voir FAO : Extraits des instruments et déclarations internationaux et continentaux de d'autres textes d'autorité concernant le droit à l'alimentation : Etude législative n° 68, 1999 : <http://www.fao.org/legal/rtf/legst68.pdf>

⁴ FAO, Rapports annuels sur l'alimentation dans le monde.

⁵ Voir la déclaration finale du sommet du G20 de Cannes, 3-4 novembre 2011.

⁶ Conférence de Madrid sur la sécurité alimentaire, 26 janvier 2009.

⁷ L'Europe est le premier importateur de produits agricoles en provenance des PVD et PMA, de très loin devant le Japon et les USA. 70% des importations européennes de produits agricoles proviennent de PVD et PMA.

⁸ Premier producteur de lait, de blé, d'orge mais aussi de bière et de vin, l'UE se place dans les 3 premières places pour les céréales (3e rang après la Chine et les États-Unis), les fruits et légumes (2e rang après la Chine), la viande (2e rang après la Chine) ou le sucre (3e rang après le Brésil et l'Inde).

⁹ Le territoire de l'Union européenne (3,2 millions de km²) comprend 43% de terres agricoles et 38% de terres boisées.

Ainsi, autant la PAC peut contribuer à résoudre le fléau de la faim dans le monde, autant elle peut l'aggraver. Quant bien même l'UE s'engage aujourd'hui en faveur des OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement), elle comporte une part de responsabilité dans l'insécurité alimentaire qui touche encore, en ce début de XXIème siècle près d'un milliards d'êtres humains¹⁰.

Un tel paradoxe mérite bien que l'on comprenne comment la politique agricole de l'UE envisage l'enjeu de la sécurité alimentaire mondiale. Une lecture des bases profondes de cette politique est riche d'enseignements...

Historiquement, la PAC était envisagée comme une politique interne. Son volet externe, à peine validé par le droit international, était à visée seulement défensive, dans le but de protéger le système d'organisations communes de marché (OCM) mis en place à partir de 1962. L'exportation n'avait pas été envisagée comme une vocation pour la PAC. A l'époque de sa création, rien ne laissait préjuger de son actuelle position de puissance commerciale qui lui confère une position stratégique indiscutable au regard de l'enjeu alimentaire mondial.

Ce n'est qu'à partir du moment où les échanges s'intensifient et qu'on assiste dès lors à la levée de l'exception agricole dans les négociations commerciales multilatérales (NCM) que la PAC sera reconnue par le droit international. A ce même instant, elle sera inévitablement appelée à compter sur le marché mondial. La Communauté économique européenne (CEE) sera en effet conduite à valoriser sa politique agricole à l'exportation pour diverses raisons : pour écouler ses stocks, pour lier les anciennes colonies des Etats européens, mais aussi pour prendre part et s'affirmer dans la compétition économique mondiale, qu'elle soit agricole ou non agricole.

De leur côté, les concurrents du continent européen, Etats unis en tête, dénonceront alors le caractère anticoncurrentiel de cette politique, vis-à-vis des agricultures des Etats exportateurs et vis-à-vis des agricultures importatrices des PED.

Dans ce cadre, l'Europe communautaire comprend la nécessité pour elle de mener une politique externe cohérente, pour laquelle, au regard de l'enjeu alimentaire, la PAC représente un puissant vecteur européen de mondialisation. Dès lors, cette dernière est aujourd'hui mise à contribution des objectifs poursuivis par la politique commerciale et la politique de coopération au développement de l'UE.

C'est n'est donc pas de façon directe que la PAC s'est trouvée mobilisée sur l'enjeu alimentaire mondial. Elle l'y est amenée sous l'effet d'une double pression interne et externe sachant que la pression exercée sur la PAC par les politiques de l'UE ne fait que relayer celle en provenance de la Communauté internationale.

Fruit de contraintes exogènes qui pèsent aujourd'hui sur l'Europe verte, l'actuelle mobilisation de la PAC en faveur de la sécurité alimentaire mondiale ne répond finalement pas à une démarche volontariste qui lui serait propre. Au nom de la diversité des ancrages qui s'impose aujourd'hui à elle, elle subit l'attraction des multiples interventions de l'UE qui dépendent elles-mêmes de la poussée du droit international. Cela exprime la dépendance juridique de l'UE, et a fortiori sa dépendance quant à sa politique agricole. Il en ressort que la

¹⁰ FAO, Rapport sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2010.

PAC ne peut plus être envisagée indépendamment de son environnement européen et international.

Conséquence de cette double poussée du droit international et du droit européen, qu'accrédite la thèse de l'« évolutionnisme permanent »¹¹, la PAC est aujourd'hui pleinement associée à l'enjeu alimentaire mondial.

Pour autant, sa contribution ne repose pas sur des instruments dédiés à ce sujet. En effet, la question de la sécurité alimentaire mondiale ne fait toujours pas l'objet d'un dispositif agricole volontariste de l'UE... Partant de l'idée que l'objectif prioritaire de la PAC est de pourvoir à la sécurité du continent européen, c'est par simple incidence, que la PAC contribue à l'enjeu alimentaire mondial.

Il ressort de l'absence de dispositif constructif approprié que l'efficacité de la contribution de la PAC à cet enjeu reste au final discutable. Au regard de son aspect purement commercial, cette contribution permet surtout à l'agriculture européenne de gagner en légitimité internationale sur des valeurs bien rôdées de solidarité, que l'UE ne manque d'ailleurs pas de valoriser.

Il résulte de ce qui précède que la relation PAC/sécurité alimentaire est donc avant tout une relation détournée dans la mesure où elle conduit à confronter des objectifs peu compatibles : les uns économiques, ceux de la performance agricole européenne ; les autres, politiques, ceux de la fin de la faim dans le monde pour lesquels l'UE est essentiellement disposée à montrer un engagement fort. En fonction des intérêts du vieux continent, les uns sont forcément appelés à primer sur les autres.

Dès lors, pour mesurer l'ampleur du dilemme, il s'impose d'observer dans quelle mesure au regard de ses fondements juridiques, la PAC est indifférente à l'enjeu de la sécurité alimentaire mondiale (I), avant de voir comment indirectement elle se trouve aujourd'hui conduite à s'y impliquer (II).

I- La sécurité alimentaire mondiale : un objectif étranger aux fondements de la PAC

Les dispositifs de la « première » PAC et de la PAC réformée ne font pas état de l'objectif de sécurité alimentaire mondiale. Celui de la « future » PAC dévoilé par la Commission européenne dans ses propositions de règlement le 12 octobre 2011 n'y fait pas davantage référence¹².

Hasard de calendrier, les débats qui s'ouvrent sur la PAC 2013 coïncident avec les discussions sur le maintien de l'aide alimentaire européenne sous la base juridique agricole¹³. Le recul des valeurs de solidarité traditionnellement attachées à cette politique dans l'UE, augure mal

¹¹ V. ADAM : La réforme de la politique agricole commune de l'Union Européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire. Thèse, Paris, l'Harmattan.

¹² Propositions législatives présentées par le Commissaire européen le 12 octobre 2011 : http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_fr.htm.

¹³ Voir les discussions du Conseil du 20 septembre 2011 et du 20 octobre 2011 sur le maintien du Programme d'aide alimentaire aux personnes les plus démunies (PEAD) suite à l'arrêt du Tribunal rendu le 13 avril 2011 dans l'affaire T-576/08.

d'un engagement fort envers les populations les plus démunies se situant a fortiori hors de ses frontières.

Il en ressort que si la PAC n'a pas pour finalité de garantir le droit à l'alimentation à l'échelle de la planète, ses mécanismes n'y portent pas d'intérêt particulier. Au contraire, ces derniers sont même perçus comme préjudiciables pour le développement des agricultures locales des pays souffrant de sous-nutrition.

A- Les objectifs de la PAC ne visent pas en tant que telle la sécurité alimentaire mondiale

Dans les objectifs de la PAC, tels qu'ils sont énoncés par les traités successifs, la sécurité alimentaire est visée à travers la nécessité d'augmenter la productivité de l'agriculture, d'assurer au consommateur un approvisionnement régulier en denrées à un prix abordable tout en assurant un niveau de vie équitable aux agriculteurs. La finalité profonde est de doter l'Union européenne d'un secteur agricole viable¹⁴.

A l'époque où cette politique fut engagée, il était urgent de sortir de la situation de pénurie d'après guerre et d'appréhender la situation de tension internationale qui risquait de compromettre l'indépendance politique des Etats européens. Bien que non évoquée en tant que telle dans le traité de Rome, la sécurité alimentaire avait bel et bien une signification réelle au moment du lancement de la PAC : celle de garantir l'approvisionnement et par là, la sécurité du continent européen.

Il en ressort que c'est avant tout sous un angle quantitatif que fut donc envisagée à l'origine par la PAC, la sécurité alimentaire.

Ainsi, depuis sa mise en place en 1962, cette politique a permis d'augmenter très significativement le niveau de la production agricole en Europe grâce à la mise en place d'outils garantissant le revenu des agriculteurs, accompagnant l'exode rural et favorisant la modernisation des exploitations.

Concrètement, les instruments utilisés alors reposaient sur un système de prix élevés garantis et sur un régime de préférence communautaire permettant d'isoler, donc de préserver le continent européen de la concurrence extérieure.

Dès lors qu'à partir des années 80, l'autosuffisance recherchée sera atteinte en Europe, la sécurité alimentaire sera élargie à des préoccupations plus qualitatives. Pour répondre aux inquiétudes suscitées par divers scandales alimentaires, notamment celui de l'ESB, des mesures destinées à garantir un niveau élevé de qualité objective et subjective des denrées alimentaires seront arrêtées¹⁵. Ces mesures vont impacter directement les producteurs agricoles en les soumettant au respect de différentes normes européennes.

¹⁴ TFUE, paragraphe 1 de l'article 39 (ex-article 33 TCE, ex-article 39 TCEE) : « *La politique agricole commune a pour but : a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre, b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, c) de stabiliser les marchés, d) de garantir la sécurité des approvisionnements, e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs* ».

¹⁵ Règlement (CE) n° 178/2002, Parlement/Conseil, 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires : JOUE L 31 du 1 fév. 2002 – Règlements

Ainsi, c'est sous un angle élargi que la PAC aspire aujourd'hui à la sécurité alimentaire¹⁶.

Au demeurant, à l'heure actuelle, l'instabilité des marchés et les perspectives d'évolution démographiques viennent redonner un regain d'intérêt à la sécurité des approvisionnements¹⁷. L'indépendance alimentaire est d'ailleurs présentée par les autorités françaises comme un enjeu stratégique.

Mais qu'elle soit entendue sous l'angle de la protection des consommateurs, ou sous celui de la suffisance des quantités mises sur le marché, la sécurité alimentaire se conçoit avant tout toujours en termes d'approvisionnement du marché européen. Rien dans les textes qui fondent la PAC ne vient en effet faire mention de la sécurité alimentaire mondiale.

En dehors de ce que prévoient les textes, dans la pratique, l'objectif de suffisance de la production est devenu moins prioritaire. Durant les années de surproduction, ce dernier fut même très largement contrarié.

A l'avenir, suivant les propositions de la Commission européenne pour la PAC post 2013, la sécurité alimentaire devra se partager avec la protection durable des ressources et l'équilibre territorial¹⁸.

En pratique, et suivant l'interprétation extensive des textes préconisée par les juges, l'agriculture européenne aspire désormais à d'autres objectifs que ceux énoncés dans les traités. A l'issue de sa réforme de 1999, elle développe au titre de son deuxième pilier une multitude de fonctions, consistant à promouvoir le tissu économique et social des communautés rurales. Depuis le Bilan de santé de 2008, elle joue aussi un rôle central dans la résolution de questions aussi importantes que le changement climatique, la gestion de l'eau, la bioénergie ou la biodiversité. A l'avenir, cette vision multiple de la PAC doit servir de base pour fonder en partie les mesures d'aides aux exploitations.

Au plan externe, la multifonctionnalité implique aussi que la PAC relève des défis communs à l'Humanité parfois contradictoires entre eux : réchauffement climatique, développement durable, sécurité énergétique et sécurité alimentaire.

Ce dernier défi est sans doute l'un des plus légitime pour la PAC, en raison du potentiel et du savoir faire agricole européen. Ce sont là des atouts qui viennent s'arc-bouter sur les valeurs de solidarité incarnées par la PAC en Europe depuis presque 50 ans, qui a fortiori pourrait jouer en externe.

Mais cela est sans compter sur les mécanismes d'hier et d'aujourd'hui qui sous-tendent la PAC.

du Conseil 2081/92 et 2082/92 du 14 juillet 1992 relatifs à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires et aux attestations de spécificités, remplacés par le règlement du Conseil n° 510/2006 relatif à la protection des appellations d'origine et des indications géographiques : JOUE L 93, 31 mars 2006.

¹⁶ Notons que les objectifs de la PAC sont restés inchangés dans leur rédaction depuis 1957.

¹⁷ Publication conjointe de l'OCDE et de la FAO, Rapport sur les Perspectives agricoles 2011-2020, 17 juin 2011.

¹⁸ Propositions législatives présentées par le Commissaire européen le 12 octobre 2011 : http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_fr.htm

B- Les mécanismes de la PAC ont des effets négatifs sur la sécurité alimentaire mondiale

Les mécanismes de la PAC sont indifférents à la sécurité alimentaire mondiale. Ils produiraient même à son encontre des effets négatifs.

Par le passé, on concédait à la première PAC des incidences contraires la sécurité alimentaire des pays tiers.

Le système de prix élevés garantis était présenté par les détracteurs du système européen comme un puissant facteur de distorsions sur les échanges en raison des volumes produits et en raison des restitutions aux exportations qu'ils impliquaient.

De même, le système de préférence communautaire propre à la PAC originaire sera lui aussi dénoncé comme un élément de restriction au commerce mondial. Vu de l'extérieur, le prélèvement agricole par sa nature élastique, sera perçu comme un moyen de fermer hermétiquement le marché communautaire aux produits des pays tiers.

Les accords préférentiels avec les pays ACP seront également dénoncés en raison de la dépendance aux cultures d'exportation engendrée pour les pays concernés.

Aujourd'hui, même si les mécanismes réformés sont profondément différents de ceux de 1962, ils sont toujours accusés de concurrencer les productions locales des PED et de dérégler les échanges mondiaux.

Ainsi en est-il des principaux instruments d'incitation à la compétitivité de l'agriculture européenne depuis 2003 : le découplage et la dérégulation via la réduction des mesures de soutien des marchés. En eux-mêmes, la performance de l'agriculture européenne et le système de libre échange qui lui est appliqué viendraient donc porter concurrence aux agricultures locales.

Les dernières mesures d'aide à l'exportation encore en vigueur, souvent assimilées à des mesures de dumping, car elles permettent à l'UE d'exporter en dessous de coûts de production, contribueraient-elles aussi à faire pression sur les cours mondiaux et par là à porter préjudice aux producteurs des PED.

S'agissant encore de l'ouverture des frontières européennes aux produits agricoles des pays tiers, les normes que l'UE impose au nom de la boîte verte de l'OMC sont souvent jugées contraires à la libéralisation des échanges. Il en est également pour les mesures de restrictions aux frontières de l'Europe adoptées au titre de la clause de sauvegarde.

S'agissant toujours des importations sur le marché européen, la dépendance que ces dernières entraînent pour les pays en développement conduit à maintenir des systèmes de monocultures défavorables à l'autosubsistance locale.

Ainsi, hier comme aujourd'hui, le constat se veut pour le moins paradoxal. On relève en effet que bien qu'ils soient désormais largement affranchis des soutiens en provenance du budget européen, que ce soit au titre de l'aide à la production depuis 1992 ou de l'aide à l'exportation suivant les engagements pris fin 2005 lors de la Conférence de Hong Kong, l'agriculture européenne supporte toujours la même critique de restriction aux échanges, et par là de porter atteinte à la sécurité alimentaire mondiale.

Ce ne serait donc pas les instruments qui sont mis à la disposition de l'agriculture européenne qui entraveraient la sécurité alimentaire mondiale, mais un simple état de puissance résultant

de la combinaison de ces instruments et de facteurs complémentaires. Selon le rapporteur des Nations unies pour l'alimentation, « *c'est le système actuel de libéralisation commerciale en matière agricole qui favorise les producteurs les plus compétitifs* »¹⁹.

Ainsi et quel que soit l'orientation donnée à la PAC, les atteintes qu'elle porte à la sécurité alimentaire mondiale seraient rendues structurellement inévitables.

Un tel constat interroge finalement sur le bienfondé de la mise en cause dont cette politique fait aujourd'hui l'objet.

Dès lors, la voie à suivre pour garantir la sécurité alimentaire mondiale pourrait consister à dégager les moyens de promouvoir les agricultures locales et permettre ainsi aux Etats touchés par les pénuries d'assurer leur propre approvisionnement. A cet égard, c'est le système même de gouvernance mondiale de l'agriculture et de l'alimentation qui mériterait d'être (re)pensé²⁰. Dans le prolongement, le mouvement altermondialiste oppose pour sa part la notion de souveraineté alimentaire à celle de la sécurité alimentaire, impliquant le droit des populations et de leurs Etats à définir leur propre politique agricole²¹.

En l'état, le contexte politico juridique mondial et européen impose aujourd'hui à la PAC de seulement jouer le jeu d'une concurrence loyale à l'égard des pays du sud. Reste à déterminer le fondement et l'efficacité de cette contrainte.

II- L'implication de la PAC réformée à l'objectif de sécurité alimentaire mondiale

La PAC est mise à contribution de l'objectif de sécurité alimentaire mondiale sur la base de choix politiques définis au niveau mondial. Outre qu'ils lui offrent la légitimité internationale qui lui a longtemps fait défaut quant à sa politique agricole, ces derniers permettent à l'UE de se mettre en conformité avec les standards de l'OMC ; accessoirement, ils constituent pour elle un gage de bonne conscience.

En interne, ces engagements politiques qui soumettent l'UE trouvent leur écho dans un ensemble de dispositions juridiques qui, s'agissant de l'enjeu alimentaire mondial, s'appliquent nécessairement à la PAC.

Même s'il pèse sur l'agriculture européenne, cet ensemble de contraintes est de nature à valoriser le modèle agricole européen. Il renforce sa légitimité internationale.

A- Une contribution rendue souhaitable

En vertu des engagements qu'elle a pris en externe, l'UE se trouve aujourd'hui contrainte de lutter contre l'insécurité alimentaire mondiale. Elle s'oblige ainsi à appuyer les efforts d'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale.

¹⁹ Olivier De Schutter, rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation du Conseil des droits de l'homme à l'Organisation des Nations unies

²⁰ Cf. Forum Dakar Agricole 2011 ou Forum international pour une régulation des marchés agricoles et une gouvernance alimentaire mondiale, 18 et 19 avril 2011. Voir aussi les propositions du think-tank Momagri en faveur d'une Organisation mondiale de l'agriculture.

²¹ Le concept de souveraineté alimentaire fut développé pour la première fois par Via Campesina lors du Sommet de l'alimentation organisé par la FAO à Rome en 1996.

L'UE se trouve tout d'abord liée par les engagements qu'elle a pris à la suite de négociations commerciales multilatérales (NCM) menées dans le cadre du GATT. En vertu des accords qu'elle a signés le 15 avril 1994 à Marrakech, elle est amenée à œuvrer pour un « *système de commerce des produits agricoles équitable et axé sur la marché* »²².

Aujourd'hui, elle s'oblige au titre des échanges internationaux sur la base de dispositions arrêtées dans le cadre de l'OMC à l'occasion du cycle de Doha, présenté comme le cycle du développement. L'ambition exprimée en novembre 2001 était de mettre la réglementation mondiale des échanges au service du développement. Le fait que cycle ne soit toujours pas abouti à l'heure actuelle en dit long sur la difficulté du sujet.

Outre les engagements qui tiennent à proprement parler au commerce, l'UE s'oblige aussi dans la lutte contre l'insécurité alimentaire au titre du Programme de Doha pour le Développement (PDD). Parmi les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qu'elle a souscrit au même titre que 189 autres nations lors du sommet du Millénaire de septembre 2000, figure l'objectif prioritaire de réduire l'extrême pauvreté et la faim à l'horizon 2015.

Les crises alimentaires postérieures à 2008, ont conduit à prévoir une intensification des efforts à fournir au niveau mondial pour y parvenir²³. Pour sa part, l'UE a défini une position commune sur les défis actuels de la sécurité alimentaire sur la base du « *Cadre stratégique pour aider les pays en développement à relever les défis de la sécurité alimentaire* »²⁴. L'Europe s'est ainsi donné un nouveau cadre politique pour lutter contre la faim et la malnutrition dans le monde qui tient compte des contraintes actuelles, en particulier celles visant la croissance de la population et les effets du changement climatique sur l'agriculture.

Au niveau européen, ces engagements pris par l'UE en externe au titre des échanges ou au titre du développement ont nécessairement des implications sur les politiques internes. S'agissant de l'enjeu alimentaire mondial, la PAC est partie prenante.

La contribution de cette politique s'inscrit dans le cadre politico-juridique global de l'Union, lequel renvoie aux valeurs de paix, de solidarité et de prospérité. L'article 3 §5 du TUE indique que l'UE respecte les valeurs inscrites dans la Charte des Nations unies²⁵. A fortiori, cela vise le respect du droit à l'alimentation tel que le prévoit l'article 25 de cette charte.

Au-delà, le fondement politique des interventions européennes est précisé à l'article 21 du TFUE. Il y est affirmé que l'Union gère ses politiques communes suivant les engagements qu'elle a pris au niveau international, en particulier pour éradiquer la pauvreté, pour supprimer les obstacles au commerce, pour aider les populations confrontées à des situations

²² Conseil, déc. 94/800, 22 déc. 1994, JOCE L 336, 23 déc. 1994.

²³ Conférence des Nations unies sur les OMD, New-York, 20, 22 septembre 2010.

²⁴ Cadre stratégique pour aider les pays en développement à relever les défis de la sécurité alimentaire, 31 mars 2010, COM(2010) 127 final.

²⁵ Art 3 §5 TUE : *Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier, ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit internationale, notamment au respect des principes de la Charte des Nations unies* ».

de catastrophe ou encore pour promouvoir une bonne gouvernance mondiale. C'est à ce titre que la PAC trouve aujourd'hui à s'impliquer en faveur de la sécurité alimentaire mondiale.

Le troisième paragraphe de l'article 21 du TFUE poursuit quant à lui par l'énoncé du principe de mise en cohérence des différents domaines de l'action extérieure de l'Union avec ses politiques internes, principe qui s'applique à la PAC depuis le milieu des années 2000²⁶.

Cette disposition se fonde en effet sur une déclaration politique arrêtée en 2005 sous la forme d'un « *Consensus européen sur le développement* », dans le droit fil des objectifs du Millénaire pour le développement adoptés par les Nations unies en 2000²⁷. L'un des objectifs de cette initiative était alors de créer des synergies entre des politiques qui ne concernent pas la coopération au développement mais qui ont une incidence marquée pour les pays en développement. L'agriculture, et donc la PAC figurait déjà parmi les thématiques à gérer.

Le traité de Lisbonne consacre quant à lui l'acquis de ce Consensus dans le chapitre qui vise la coopération au développement de l'UE²⁸. Dans le prolongement de ce que prévoyait l'article 178 du TCE, la cohérence des politiques est désormais décrite comme une composante essentielle de la politique de développement poursuivie par l'UE au respect duquel le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est chargé de veiller.

Cette démarche place aujourd'hui l'Europe en mesure de répondre aux cinq enjeux majeurs de la planète parmi lesquels se trouve celui de la sécurité alimentaire dans le monde²⁹.

Il en ressort que l'UE doit prendre en compte les objectifs de coopération au développement, dont celui de la sécurité alimentaire mondiale lorsqu'elle légifère au titre de la PAC. Cela suppose notamment de limiter les facteurs de distorsion sur les échanges liés à des mesures d'appui au secteur agricole.

Ainsi, les propositions pour la PAC 2012-2020 sont amenées à faire l'objet d'une surveillance étroite quant aux incidences possibles sur le dispositif d'aide au développement³⁰. De ce point de vue, la participation pleine et entière du Parlement européen à la décision agricole est attendue comme une garantie³¹.

Ces derniers mois, les travaux parlementaires ne manquent d'ailleurs pas de rappeler l'importance jouée par la PAC en matière de sécurité alimentaire.

²⁶ Art 21 §3 : « *L'Union respecte les principes et poursuit les objectifs visés aux paragraphes 1 et 2 dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure dans les différents domaines couverts par le présent titre et par la cinquième partie du TFUE, ainsi que de ses autres politiques dans leurs aspects extérieurs. L'union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques* ».

²⁷ Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « *Le consensus européen* », 20 décembre 2005 : 2006 C/46/01 : JOUE C 46, 24 fév. 2006.

²⁸ TFUE, art. 208 §1 al. 2 : « *L'objectif principal de la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement* ».

²⁹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions du 15 septembre 2009 portant sur « *La cohérence des politiques pour le développement: établissement du cadre politique pour une approche de "toute l'Union"* » (COM52009) 458 final, communication approuvée par le Conseil le 17 nov. 2009.

³⁰ Voir en particulier la déclaration d'Olivier de Schutter Rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation sur la réforme de la PAC, Bruxelles, 12 oct. 2011.

³¹ Art. 43 TFUE.

L'un d'entre eux affirme que la PAC doit demeurer la pierre d'angle de la politique de sécurité alimentaire de l'UE, y compris après 2013³². De même, la résolution adoptée le 18 janvier 2011 sur la base du rapport de Daciana Octavia Sarbu vise à reconnaître l'agriculture comme secteur stratégique dans le cadre de la sécurité alimentaire³³.

Un dernier rapport approuvé en septembre 2011, signé de Gabriele Zimmer, préconise quant à lui d'évaluer les incidences sur le développement des propositions de réforme de la PAC afin d'améliorer la cohérence entre les objectifs de la PAC et les objectifs de la politique de développement de l'UE³⁴.

Et si pour l'heure, les propositions législatives présentées par la Commission européenne ne se sont toujours pas livrées à l'exercice demandé, c'est un point parmi d'autres qui pourrait fort bien alimenter les débats des prochains mois...

B- Une contribution fortuite

Sous la pression du droit international et des engagements politiques internes qui en prennent le relais, l'UE a donc été contrainte d'aménager les mécanismes de la PAC pour lutter contre la faim dans le monde³⁵.

Au demeurant, au vu des traités et du droit dérivé, le dispositif agricole européen ne recèle toujours pas d'actions volontaires menées positivement en faveur de la sécurité alimentaire mondiale. La contribution de la PAC s'entend essentiellement négativement dans l'objectif de ne pas entraver les efforts déployés en faveur de la sécurité alimentaire mondiale.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1995, la PAC a dû se plier aux exigences du droit international s'agissant tout d'abord de son régime d'importation. Pour les produits agricoles, cela s'est traduit par la tarification des anciens prélèvements agricoles rendant les frontières européennes moins hermétiques qu'auparavant pour les productions des pays tiers.

Les exportations sont quant à elles restées dans un premier temps soumises au régime de restitutions, bien que suivant des modalités moins favorables pour les opérateurs européens. En 2005, l'UE s'est engagée dans le cadre du cycle de Doha à supprimer progressivement ces restitutions d'ici 2013³⁶. Ces dernières ne représentent d'ailleurs aujourd'hui plus que 2% des dépenses de la PAC.

Les aides internes n'ont également pas échappé à la pression du droit international. La réforme de 1992 est venue modifier en profondeur leur fondement économique en substituant le système de soutien direct au revenu au système de soutien par les prix.

Par la suite, avec la réforme de 2003, la plupart des soutiens internes ont été soumis au découplage. Le Bilan de santé est venu quant à lui généraliser le procédé.

³² Résolution faisant suite au rapport d'initiative de Mairead Mc Guinness déposé le 15 décembre 2008 sur la Politique agricole commune et la sécurité alimentaire mondiale, n° A6-0505/2008.

³³ Rapport déposé le 16 décembre 2010, n° A7-0376/2010.

³⁴ Rapport déposé le 19 juillet 2011 n° A7-0284/2011 ayant fait l'objet d'une résolution du Parlement européen le 27 septembre 2011.

³⁵ Sur les progrès accomplis pour rendre la PAC plus favorable au développement : rapports de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement : 20 sept 2007 COM (2007)545 final et 17 sept. 2009 COM (2009) 461 final.

³⁶ Accord interministériel arrêté dans le cadre du cycle de Doha lors de la conférence de Hong Kong qui s'est tenue du 13 au 18 décembre 2005.

Il en résulte que les opérateurs sont désormais censés répondre aux signaux du marché, ce qui rend la démarche économique beaucoup plus transparente qu'auparavant. La PAC contribue ainsi au libre jeu de la concurrence grâce à l'équilibre des marchés, qui par la réduction des distorsions sur le marché mondial, ne porte plus obstacle au développement des agricultures des pays tiers.

Sur le plan des mécanismes internes de la PAC, le dispositif de conditionnalité des aides associé au découplage et rendu obligatoire dans la réforme de 2003 contribue lui aussi à réduire la pression sur les marchés dans la mesure où il freine les rendements.

Il en va de même du second pilier de la PAC consacré lors de la réforme de 1999 et destiné à valoriser la fonction para-économique de l'agriculture européenne, celle qui tient à la protection du milieu naturel, social et territorial. Il renvoie à des soutiens qui n'ont pas d'incidence directe sur les marchés qui n'entravent pas la libre concurrence internationale.

Le régime de préférences commerciales en matière agricole accordé aux pays du sud, en particulier pour les Etats de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) a également été réaménagé. En 2001, dans le cadre de l'Initiative « *Tout sauf les Armes* », l'UE a défini un système en franchise de droits et contingences à l'exception des armes et munitions, en faveur des 49 pays les plus pauvres de la planète³⁷.

Pour les autres ACP, des accords de Partenariat économique (APE) destinés à remplacer les anciennes conventions de Lomé et de Cotonou sont en cours de négociation depuis 2008. L'UE a quant à elle proposé d'y inclure des clauses de sauvegarde portant précisément sur la sécurité alimentaire.

Cela étant, si le dispositif de la PAC réformée se doit d'être compatible avec le libre échange et ainsi, ne pas entraver le développement des agricultures locales à même de résoudre la question de la faim dans le monde, l'idée de mettre directement l'agriculture européenne au service de l'objectif de sécurité alimentaire mondiale se heurte toujours en Europe à des blocages.

Ce constat est apparu de manière flagrante à l'occasion de l'initiative prise en 2008 consistant à dégager pour 2009-2011 une facilité de financement spécifique dotée d'un milliard d'euros, complémentaire des instruments dédiés au financement du développement³⁸ et destinée à répondre temporairement à la volatilité des prix des denrées alimentaires dans les pays en développement³⁹.

Pour alimenter ce fonds d'aide exceptionnel la Commission avait envisagé dans un premier temps de mettre la PAC à contribution en prélevant sur les crédits agricoles non utilisés grâce à la réduction du montant des restitutions aux exportations du fait du niveau élevé des prix alimentaires du marché mondial.

Or, ce mode de financement sera finalement refusé par le législateur qui préféra alors s'en remettre à un financement plus orthodoxe à partir de la réserve d'aide d'urgence et d'un redéploiement des fonds sous la rubrique 4 « relations extérieures ».

³⁷ Initiative de la Commission approuvée en Conseil le 26 février 2001.

³⁸ Instrument de financement de la coopération au développement (ICP) et Fonds européen de développement (FDE).

³⁹ Règlement (CE) n° 1337/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 déc. 2008 portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement : JOUE L 354, 31 déc. 2008.

Cet épisode est d'autant révélateur que le projet n'envisageait pas la mise en place d'un instrument de PAC spécifique à la lutte contre la faim. Il venait seulement puiser dans le surplus des fonds agricoles.

Conclusion :

A l'avenir, conformément à l'objectif de croissance intelligente promu par la Stratégie Europe 2020⁴⁰, la PAC se prête à développer de nouveaux axes en faveur de la sécurité alimentaire de la planète comme par exemple celui de la recherche agronomique pour décupler durablement les rendements⁴¹ ou encore celui de la gestion durable des ressources naturelles et des terres. Ce sont là autant d'éléments que la Commission européenne intègre d'ailleurs dans les propositions qu'elle a soumises au législateur européen en octobre 2011.

D'autres pistes de développement de l'agriculture européenne pourraient également être examinées à la lumière de la sécurité alimentaire mondiale telle que l'interprétation du principe de précaution en vue de la production d'OGM. De même, actant du manque de visibilité politique dont le conflit énergie/alimentation a souffert ces dernières années, la réflexion pourrait conduire à l'avenir à donner la priorité à la troisième génération d'agro-carburants produits à partir de déchets agricoles et de résidus.

Ce sont là autant de pistes qui forment l'avenir de l'agriculture européenne en direction des questions de sécurité alimentaire. Dans la mesure où par le passé les aménagements réalisés sous la poussée du droit international ont coïncidé avec les grandes étapes de réforme de la PAC, celles de 1992, 1999 et 2003, a fortiori, l'occasion de la réforme de 2013 pourrait permettre d'intégrer à la PAC des éléments de contrainte externe liés à l'enjeu de la sécurité alimentaire mondiale.

Dans tous les cas, il appartiendra aux politiques européens de se prononcer d'abord sur le rôle que doit tenir l'UE sur la question avant de doter, le cas échéant, la PAC des instruments requis.

⁴⁰ Communication de la Commission « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 3.3.2010, COM (2010) 2020, adoptée par le Conseil européen le 17 juin 2010.

⁴¹ Voir sur ce point la « Feuille de route de Montpellier » faisant suite à la première conférence mondiale sur la recherche agricole pour le développement, Forum mondial de la recherche agricole, Montpellier, 28-31 mars 2010.