

Souvent dénoncées, les politiques agricoles et commerciales de l'Union européenne entrent en conflit avec sa politique d'aide au développement. Dans un contexte politique ébranlé par la pandémie de Covid-19, les incohérences des politiques européennes sont d'autant plus apparentes. Au sein de l'UE et de ses pays partenaires, les petits agriculteurs n'arrivent plus à écouler leur production sur un marché devenu de plus en plus compétitif.

Le chaînon manquant des politiques européennes

| Un article de Lola Pochet |

DANS CET ARTICLE

> **HANNELORE BEERLANDT**, directrice d'Agri-cord, un réseau regroupant différentes agences agricoles et ONG ayant pour but de renforcer les organisations paysannes dans les pays en voie de développement (PED).

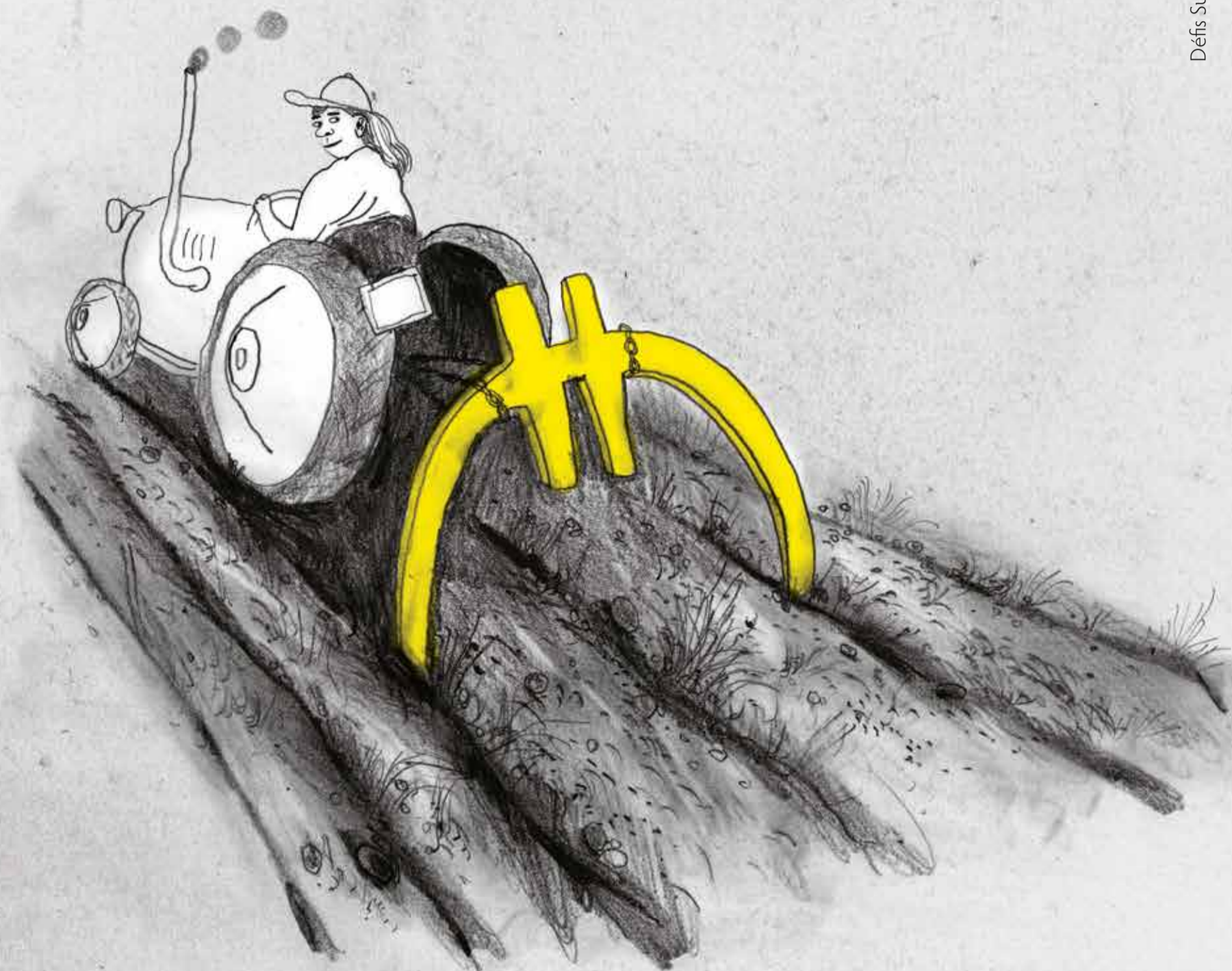
> **CHARLES SNOECK**, responsable du pôle *Civil Society Engagement* chez Fairtrade Belgium.

> **OLIVIER DE SCHUTTER**, ancien Rapporteur pour le droit à l'alimentation à l'ONU.

Les critiques portent surtout sur le manque de transparence et de cohérence des politiques ainsi que leurs nombreux effets indésirables sur les pays partenaires de l'UE. La fluidité des échanges commerciaux entre les différents pays a été priorisée et l'Union européenne s'est alignée sur l'idéologie du libre marché. L'Union européenne est donc en perpétuelle négociation avec un nombre croissant de pays. Entre autres, elle négocie des Accords de partenariat économique (APE) avec la plupart des pays africains, avec le Canada (Ceta), avec le Japon (Jefta), avec

les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay), de la CAN (Colombie, Équateur, Pérou) et avec le Mexique. Malgré la promesse d'un développement économique bénéfique à chacune des parties, ces accords demeurent inégaux. Car en octroyant des avantages préférentiels aux pays signataires (tarifs moindres sur l'import ou l'export), ces accords permettent à l'UE de conserver une forme d'hégémonie économique. De nombreuses clauses sont contraignantes pour les signataires, les empêchent de modifier leurs droits de douane et leur imposent de supprimer leurs taxes de soutien aux exportations. Cela permet à l'Europe de pratiquer le dumping, c'est-à-dire d'écouler le surplus de sa production sur les marchés de ses partenaires, à un prix inférieur au prix de revient.

Cette pratique déloyale a pour effet d'éliminer la concurrence en offrant des prix très attractifs aux clients sur d'autres marchés. Elle a de graves implications pour les filières locales, peu protégées, qui ne reçoivent pas de subsides de leurs propres gouvernements et se retrouvent donc dans l'incapacité de vendre leurs produits.



En octroyant des avantages préférentiels aux pays signataires (tarifs moindres sur l'import ou l'export), ces accords permettent à l'UE de conserver une forme d'hégémonie économique.

La PAC : un instrument financier clé ?

L'agriculture intensive pratiquée dans les États membres de l'Union européenne est subsidiée grâce à la Politique agricole commune (PAC). C'est l'une des politiques les plus importantes de l'UE en termes budgétaires (38% du budget de l'UE en 2018). Elle conditionne les évolutions du système agricole et alimentaire européen. Cette politique d'attribution de subsides représente un soutien financier essentiel pour les agriculteurs des différents États membres et permet de préserver l'économie rurale sur le continent... du moins, en théorie. En pratique, les petites fermes disparaissent très rapidement, se voyant remplacées par de grandes propriétés foncières. Les terres étant accaparées par l'agrobusiness d'exportation, et le prix des terrains agricoles atteignant des sommets, l'accès au foncier représente un frein important à l'installation d'une nouvelle génération d'agriculteurs.

Les plus importants bénéficiaires de la PAC sont de grosses exploitations. Selon Greenpeace, en 2015, 30% des aides de la PAC ont été allouées à seulement 1,5% des exploitations. L'attribution des aides financières ne tient pas compte des modes de production utilisés, encore moins de la gestion de l'environnement ou des conditions de vie des animaux et des travailleurs. En d'autres termes, cette répartition inégalitaire se fait au détriment des agricultures familiales ou de ceux qui tentent une gestion plus respectueuse de la nature.

Au-delà des frontières de l'UE, « la Politique agricole commune (PAC) constitue l'une des principales politiques européennes ayant des impacts sur les pays du Sud, et plus particulièrement sur leurs paysanneries, avec un potentiel de contradiction avec les objectifs de cohérence avec le développement et de respect des droits humains » souligne un rapport publié par Coordination Sud en 2019. C'est le cas notamment en Afrique de l'Ouest, où le blé et la poudre de lait sont importés et vendus à bas prix grâce aux subventions de la PAC.

Une question de choix

« L'exportation n'est cependant pas un mauvais réflexe », affirme Hannelore Beerlandt, directrice d'Agricord, un réseau regroupant différentes agences agricoles et ONG ayant pour but de renforcer les organisations paysannes dans les PED. « Mais il est nécessaire d'informer davantage les gouvernements signataires quant aux contenus des différentes clauses et d'aider ces derniers à mettre en place des outils de subvention pour soutenir leur propre production. Il existe de nombreuses possibilités pour les pays partenaires de protéger leur marché, d'investir dans leurs agriculteurs et dans l'efficacité de leur propre système. Il s'agit avant tout d'une question de choix. En allouant des subventions, vous permettez aux producteurs d'avoir un espace pour prendre en compte la dimension écologique, sociale et le bien-être animal. Sans soutien financier, les bases mêmes de la vie des producteurs ne sont pas assurées, ce qui laisse ces derniers sans autre choix que d'être compétitifs ».

Sans soutien financier, les bases mêmes de la vie des producteurs ne sont pas assurées.

Il est bien sûr possible que certains gouvernements décident en connaissance de cause de ne pas tirer profit de ces clauses alors qu'elles pourraient leur permettre de se protéger des externalités négatives. Ils le font en général dans le but de protéger les consommateurs urbains en leur procurant des produits à bas prix. Les décideurs politiques craignent les soulèvements urbains. Ils font donc tout pour maintenir les prix bas, prenant souvent des mesures ad hoc sans réflexion sur le long terme. « C'est ce biais urbain qui finalement pousse les gouvernements de beaucoup de pays du Sud à accepter d'importer des produits peu chers. Et cela se fait au détriment des producteurs locaux » rapporte Hannelore Beerlandt.

Selon Charles Snoeck, responsable du pôle Civil Society Engagement chez Fairtrade

Belgium, « la protection du consommateur urbain sur le long terme est souvent ignorée et réduite à une relation transactionnelle instantanée ». De l'autre côté du spectre, les communautés d'agriculteurs sont généralement emportées dans des cycles de pauvreté et contraintes de mettre en place des stratégies de survie au détriment des aspects de durabilité écologique et d'égalité sociale. D'après Charles Snoeck, l'aspect financier est donc crucial dans le développement d'un système alimentaire plus juste, tant en amont, au niveau des producteurs, qui devraient bénéficier d'un revenu vital qui leur permettrait d'adopter des pratiques agricoles plus vertueuses, qu'en aval, au niveau du consommateur, qui souvent doit se rabattre sur une alimentation *low cost* par manque de moyens (ou manque de « capacités », selon les termes de l'économiste Amartya Sen)¹.

Le Green Deal et « De la fourche à la fourchette » : entre promesses et réalité

La nouvelle Commission européenne, entrée en fonction en novembre 2019, s'est attelée à développer une nouvelle stratégie alimentaire censée être plus transparente, plus saine, plus juste et plus verte. Cette stratégie, appelée « De la fourche à la fourchette » (*Farm to Fork, F2F*) a été proposée dans le cadre du Green Deal, un ensemble d'initiatives ayant pour but de rendre l'Europe climatiquement neutre d'ici à 2050.

La F2F devrait être basée sur la réduction de l'utilisation de pesticides, de produits antimicrobiens et de fertilisants, la mise en place d'une taxe carbone sur les importations aux frontières, la mise à disposition de fonciers supplémentaires pour y pratiquer l'agriculture biologique et l'insistance sur des choix alimentaires sains, de manière à réduire le taux d'obésité². Il existe en effet

un lien indéniable entre l'agriculture et l'environnement et, outre la préservation des écosystèmes, le facteur économique joue un rôle important dans l'équation : près de 20 % des produits alimentaires sont gaspillés chaque année, ce qui entraîne un coût écologique énorme pour l'Europe, ainsi qu'une perte de revenus de plus de 143 milliards d'euros par an.³

« L'UE a raison d'investir ces dimensions, mais doit cependant rectifier quelques points », souligne Olivier De Schutter, ancien Rapporteur pour le droit à l'alimentation à l'ONU. Les politiques commerciales de l'UE semblent ne pas avoir été prises en compte lors des discussions préparatoires de la stratégie F2F. Pourtant, en alignant ces politiques avec la nouvelle stratégie alimentaire, l'UE pourrait imposer des conditions sociales et environnementales plus strictes à ses partenaires économiques. Ces derniers seraient ainsi plus enclins à soutenir les initiatives syndicales et les mouvements sociaux dans les PED, qui réclament en permanence un soutien auprès de leurs gouvernements. De plus, avec l'entrée en fonction de la nouvelle Commission, le budget pour la période 2021-2027 a été révisité et les fonds de la PAC pour le développement rural ont été réévalués à la baisse. Cette décision sur le plan financier entre en contradiction avec les objectifs de la F2F. Finalement, en termes de gouvernance, Olivier De Schutter signale le manque de participation accordé à la société civile pour la mise en place et le suivi de la nouvelle stratégie. Il est vrai que les agriculteurs sont géné-



1 Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2016. *The Capability Approach*.

2 Euractiv, 2020. *Leak: EU'S Farm To Fork Strategy Will Be Based On Five Key Targets*.

3 Euractiv.fr, 2019. *Avec Sa Stratégie Alimentaire « De La Fourche À L'Assiette », L'UE est-elle enfin à l'écoute de ses citoyens ?*

ralement peu équipés⁴ pour répondre à la complexité des structures européennes. Ils sont pourtant les premiers concernés par ces décisions politiques.

À l'échelle européenne, et compte tenu des nombreux cloisonnements institutionnels, il semble donc difficile de réformer les différentes politiques simultanément et d'y ajouter davantage de cohérence. Pour y remédier, Charles Snoeck propose d'inclure de nouveaux indicateurs dans les analyses préliminaires à l'élaboration des politiques. Le but ? Que le bien-être de l'être humain soit au centre du succès économique. « On a tendance à condamner le libre-échange per se, alors que le problème est surtout l'insistance mise exclusivement sur l'aspect monétaire alors que la dimension sociale passe aux oubliettes ! » explique-t-il.

De tels indicateurs existent déjà. Au niveau macro, la *triple bottom line* (People, Planet & Profit), une notion permettant d'évaluer les impacts des décisions prises au sein d'une entreprise sur le plan social, environnemental et économique, a désormais changé substantiellement de sens. Avec l'institutionnalisation des Objectifs de développement durable (ODD), le troisième P a été remplacé par « Prosperity » indiquant la volonté générale de mettre davantage l'accent sur la dimension de justice sociale. Un autre exemple significatif : le concept de la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme qui permet aux entreprises et à tout type d'organisations « d'identifier, d'évaluer, de prévenir et d'atténuer les conséquences négatives, réelles ou potentielles de leurs activités dans le cadre du respect des droits de l'homme »⁵. Au niveau européen, il est important de noter que, depuis 2011, les APE négociés par l'UE comprennent un chapitre relatif au commerce et au développement durable (CDD), contenant des engagements portant sur le droit du travail et la protection de l'environnement, ayant pour but de s'aligner avec les normes et directives internationales, comme celles de l'ONU, de l'OCDE ou de l'Organisation internationale du travail (OIT).

⁴ Au niveau national, des initiatives sont mises en place : en Allemagne, le Ministre de l'Agriculture a demandé aux citoyens, aux agriculteurs et à d'autres organisations de proposer leurs idées dans le cadre de la « Stratégie Agricole 2035 », qui se focalisera sur la durabilité, la biodiversité et la sécurisation des ressources.

⁵ Toolbox Human Rights, 2020. *Diligence Raisonnable En Matière De Droits De L'Homme Et Des Évaluations D'impact*.

Bien que ces standards ne soient pas (encore) juridiquement contraignants, Hannelore Beerlandt soutient le processus en cours : « Les politiques actuelles ont déjà pris de nombreuses mesures correctives au cours des dernières décennies, et bien que ces mesures puissent sembler insuffisantes ou trop lentes, elles vont cependant dans la bonne direction ».

Des politiques intégrant la justice sociale ?

Au niveau européen, les agricultures paysannes souffrent du manque d'accès au foncier et du manque de soutien financier, car la majorité des subventions sont attribuées aux grandes exploitations. Lorsque le surplus de la production européenne est exporté, l'UE pratique une forme de concurrence déloyale qui déstructure et affaiblit les structures de production déjà peu stables des agricultures familiales au Sud.

L'UE est une institution fondée sur de nombreuses valeurs morales, telles que l'égalité, la démocratie, la dignité humaine, la liberté. Cependant ses politiques, tant sur le plan commercial, agricole, extérieur, ou en matière d'aide au développement, ne sont pas construites de manière à penser à leurs interférences. En étant cloisonnées, elles



La dimension sociale passe aux oubliettes.

entrent régulièrement en contradiction avec les discours d'intentions politiques de l'UE. Au lieu de rappeler sans cesse que l'Europe est le plus important contributeur en matière d'aide au développement, ne serait-il pas plus judicieux de traduire cette affirmation en actes en pratiquant un commerce plus juste ?

Dans les pays en développement, la mise en place d'un système de revenu vital d'une part et la distribution de subventions d'autre part offriraient la possibilité aux agriculteurs de pouvoir agir de manière concrète sur leur situation, indépendamment d'une aide financière

Avec les paysans du Pérou contre le libre-échange

En 2012, l'Union européenne a conclu un accord de libre-échange avec le Pérou et la Colombie. L'Équateur a rejoint l'accord par la suite.



Un récent rapport montre que cette libéralisation des échanges commerciaux avec le Pérou a des conséquences socio-économiques désastreuses pour 95% des paysannes et des paysans péruviens qui voient arriver sur leurs marchés des produits alimentaires vendus à des prix avec lesquels ils ne peuvent pas rivaliser.

Sur la période 2014-2018, l'Union européenne a exporté au Pérou, en moyenne 26 000 tonnes par an de pommes de terre frites surgelées en prove-

nance notamment de la Belgique et des Pays-Bas, soit une quantité trois fois plus grande qu'avant l'entrée en vigueur de cet accord.

Nos pommes de terre européennes, coupées en frites, surgelées et emballées dans des sachets en plastique parcourent la moitié de la planète pour arriver dans les supermarchés péruviens où elles sont vendues moins chères que les produits locaux. Une aberration d'autant plus grande quand on sait que le Pérou est le pays d'origine de la pomme de terre qui offre la plus grande diversité de patates au monde ! Une infinie variété de pommes de terre andines, cultivées depuis des millénaires par des paysans soucieux d'en préserver toutes les diversités, est aujourd'hui menacée par l'arrivée de frites surgelées et standardisées, en provenance de l'UE.

Ces frites européennes exportées à un moindre coût empêchent les producteurs péruviens de patates de vendre leurs propres produits sur place à un prix juste car la concurrence des pommes de terre européennes est trop forte. Résultat : les paysans péruviens ne parviennent plus à vivre de leur activité agricole.

Pour soutenir la campagne de SOS Faim : <https://www.sosfaim.be/stop-traite-libre-echange>

extérieure, et de se rapprocher ainsi d'une forme de souveraineté alimentaire. Comme le rappelle Charles Snoeck, *"il est nécessaire de faire de nos agriculteurs, tout comme des consommateurs, des acteurs de changement, et cela passe nécessairement par l'aspect économique"*. Il s'agit de tenir compte de critères environnementaux et sociétaux dans l'attribution des aides aux agriculteurs, en particulier, aux petits exploitants familiaux.

Cette évolution est nécessaire parce que les politiques de l'UE influencent les prix à l'échelle mondiale, et donc également la sé-

curité alimentaire des pays du Sud. Il y a sans aucun doute un problème de fond lorsque la compétitivité du marché de certains pays sert à justifier des exploitations sur le plan social et environnemental ailleurs.

En plaçant la notion de justice sociale et environnementale au centre des préoccupations et des priorités économiques de nos gouvernements, l'UE aurait la possibilité d'aligner ses objectifs de développement et ses ambitions écologiques avec sa stratégie commerciale. ■