

Responsabilité internationale et Politique Agricole Commune européenne - la France et l'Allemagne, acteurs de la lutte contre la faim?

Lina Brink et Aurélie Marx¹

Le problème de l'approvisionnement alimentaire d'une population mondiale en croissance constante, en particulier dans les pays en voie de développement, ne date pas de la famine actuelle en Somalie.

Dans de nombreuses régions du globe, les individus n'ont pas accès à une alimentation minimale suffisante. Depuis deux ans, ce phénomène s'est particulièrement accentué avec l'instabilité croissante des prix du marché agricole. Bourses agricoles, importations et exportations forment un réseau étroitement imbriqué, qui rend les marchés agricoles nationaux et régionaux interdépendants. L'espace couvert par la Politique Agricole Commune (PAC) européenne est un des marchés régionaux qui comptent le plus au niveau mondial. Les grands axes de la politique agricole de l'Union européenne, dont une réforme est en cours pour 2013, sont essentiellement déterminés par ses deux principaux bailleurs, à savoir la France et l'Allemagne. Dans les propositions fournies jusqu'à maintenant dans le cadre de la préparation de la réforme, les revendications d'ordre économique, écologique et régional, occupent une place prépondérante. Or des organisations issues de la société civile demandent qu'au regard de l'augmentation des graves crises alimentaires dans les pays en développement, l'UE et en particulier les deux acteurs Paris et Berlin, dépassent le seul

¹ Lina Brink est responsable de la communication et de la presse pour l'association «Mehr Demokratie» et Aurélie Marx est directrice de cabinet à la présidence d'ARTE France. Le texte n'engage que ses auteurs.

cadre européen et prennent en compte dans la réforme le contexte mondial.

La France et l'Allemagne, acteurs principaux sur le marché agricole européen

La France et l'Allemagne sont sur le marché agricole européen les deux acteurs-clé. Avec en France un budget de presque 47 milliards d'euros, et en Allemagne de quasi 40 milliards pour le commerce de gros d'animaux vivants et de matières premières agricoles, les deux pays sont loin devant les autres membres de l'UE. Dans le même temps, ils profitent plus que tous les autres pays membres des subventions octroyées dans le cadre de la PAC. En 2009, les agriculteurs français ont touché 8,2 milliards d'aides directes de l'UE et les agriculteurs allemands 5,5 milliards. En tout, 20% du budget de la PAC va vers la France et 13% vers l'Allemagne. Aussi bien Paris que Berlin ont donc beaucoup d'intérêts en jeu en particulier dans la réforme de la PAC, dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2014. Toute réforme politique a des conséquences à plusieurs niveaux et avec plus de 40% du budget européen, la PAC représente un poids lourd financier de la politique européenne.

Aux objectifs initiaux de la PAC, à savoir produire davantage de denrées alimentaires en Europe et réduire ainsi la dépendance aux importations, un autre élément de portée internationale s'est ajouté ces dernières années : la question de la responsabilité de l'UE, principal acteur sur le marché agricole mondial, dans la lutte contre la faim dans le monde.

La position franco-allemande sur l'avenir de la PAC

La ministre allemande de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs, Ilse Aigner, et son homologue français, le ministre de l'agriculture français, Bruno Le Maire ont pris position dans le débat sur la réforme en publiant une communication commune, exposant leurs points de vue sur les principales problématiques de la future orientation de la PAC². En tant que principaux bailleurs de fonds et principaux bénéficiaires, les deux pays ont intérêt à ce que soit maintenue une politique agricole commune puissante. Il est intéressant de rappeler que ces 20

² Ministère de l'agriculture Allemagne et France. Position franco-allemande pour une PAC forte au-delà de 2013. Note à la Commission européenne, 5 p.

dernières années, les débats sur les réformes de la PAC avaient toujours été source de divergences entre la France et l'Allemagne. Le fait que, cette fois-ci, un papier commun ait été élaboré avant même le début des négociations, témoigne de l'importance que les deux pays accordent d'une part à l'agriculture en tant que secteur stratégique de l'économie nationale et d'autre part à une position commune franco-allemande sur ce dossier.

Pour la France et l'Allemagne, le rôle de la future PAC, toujours forte et grassement dotée, sera de garantir aussi bien la compétitivité que la durabilité du marché agricole. Pour renforcer l'agriculture, les deux pays misent sur des mécanismes de gestion des crises et un fonds de garantie, assurant les agriculteurs européens contre les récoltes insuffisantes et les variations importantes des prix des denrées alimentaires. Selon eux, l'outil des aides directes doit être maintenu et adapté. La France et l'Allemagne soutiennent certes une plus grande transparence dans la répartition de ces aides mais elles se prononcent clairement contre l'introduction de contributions forfaitaires nationales et une renationalisation de la PAC. La France et l'Allemagne mettent également en avant l'importance d'un développement durable de l'agriculture européenne, deuxième pilier de la future PAC. Les deux pays sont favorables à l'idée de soutenir la production de produits sains et de qualité.

En adoptant ces positions communes, le couple franco-allemand reprend à son compte trois défis centraux que l'on trouve régulièrement dans le discours général européen sur la question agricole : la dimension économique et écologique de l'agriculture tout comme son rôle pour le développement rural.

L'impact global de la politique agricole européenne : un sujet secondaire ?

La critique des organisations civiles, qu'elles soient françaises ou allemandes, met cependant en avant qu'un quatrième aspect important de la politique agricole n'est présent que trop marginalement dans les déclarations franco-allemandes, à savoir l'impact de la PAC sur le marché agricole mondial.

Avec des contributions de 12,43 et 11,98 milliards de dollars en 2009, la France et l'Allemagne sont après les Etats-Unis, les deux plus gros pourvoyeurs d'aides publiques au développement au sein de l'OCDE. Dans les objectifs du Millénaire pour le développement, les deux pays ont fait de la lutte contre la faim et la pauvreté dans le monde un des objectifs principaux de leur politique de développement et les problèmes relatifs au marché agricole mondial sont clairement mis en évidence.

Ainsi, le ministre de l'agriculture français Bruno Le Maire a-t-il insisté sur le fait qu'une réforme de la PAC était nécessaire, en particulier dans un contexte de défis globaux en constante évolution. De la

même manière, la Commission européenne souligne dans son projet de réforme la nécessité, dans le cadre des réformes, d'être attentif à la cohérence de la politique agricole de l'UE avec les objectifs de la politique européenne de développement.

Pourtant, dans leur communication commune sur les réformes, Aigner et Le Maire n'évoquent qu'en marge la dimension globale de la PAC. Ils se prononcent pour l'élaboration d'un accord commercial sur les produits agricoles dans le respect des règles de l'OMC. Pour ce qui concerne les relations avec les pays-tiers, les deux ministres appellent de leurs vœux, au-delà du développement des exportations, une réglementation claire visant à adapter les produits importés aux normes européennes de qualité. C'est aussi la position qu'avaient défendue la France et l'Allemagne dans le cadre des négociations du cycle de Doha, qui vise une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement sur le marché mondial. Dans le secteur agricole, les revendications de ces pays couvrent trois domaines principaux : la réduction des subventions agricoles à l'intérieur des nations industrialisées, la suppression des aides à l'exportation et un meilleur accès aux marchés des pays industrialisés pour leurs produits, grâce au démantèlement des quotas d'importations et des douanes.

Durant ce cycle de négociations, qui ont échoué en 2008 et ont été reportées, la France et l'Allemagne se sont montrées particulièrement réticentes vis-à-vis du dernier point, à savoir l'ouverture du marché européen.

Discours politique vs. Discours « civil »

A l'opposé des revendications des pays en développement, le discours politique franco-allemand, tout comme celui des experts, voit dans un marché agricole européen en expansion la solution nécessaire aux problèmes mondiaux. De leur point de vue, l'amélioration de la productivité du marché agricole va de pair avec une possible augmentation des exportations dans les pays à faible production propre et ainsi de l'approvisionnement alimentaire des populations de ces pays. La lutte contre la faim et la pauvreté est ainsi régulée par le marché, sous la coordination de la FAO (Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) et l'OMC.

Dans les deux gros pays agricoles que sont la France et l'Allemagne, de nombreuses organisations civiles du domaine de l'agriculture et de la coopération s'élèvent contre cette argumentation. A titre d'exemple, on peut nommer le collectif français « Le Groupe PAC 2013 » et le groupe de travail allemand « agriculture et alimentation » du forum « Environnement et développement ». Les positions transnationales élaborées par les organisations civiles telles que, entre autres, l'organisation ARC2020 et la confédération européenne d'organisations non-gouvernementales CONCORD, ont un poids

particulier. Ensemble, ces acteurs revendiquent que la PAC s'ajuste de manière plus conséquente aux objectifs européens de développement et que l'Union européenne, en tant qu'acteur principal du marché agricole mondial, prenne ses responsabilités, y compris hors relations commerciales.

Dans l'optique des organisations françaises et allemandes, cela signifie justement de ne pas chercher à résoudre la pénurie mondiale des denrées alimentaires par une augmentation des exportations mais au contraire, de réduire ces exportations pour favoriser l'approvisionnement régional autonome en produits alimentaires. Différents papiers ont été produits pour répondre aux propositions de la Commission européenne et des gouvernements européens et soulignent que par le bais des aides directes, des produits alimentaires encore subventionnés sont exportés dans les pays en développement, ce qui détruit les marchés agricoles locaux.

Grâce aux assurances et aux aides directes aux agriculteurs, les produits alimentaires en provenance d'Europe peuvent être exportés à des prix en partie inférieurs aux coûts de production. Face à cette concurrence déloyale, les producteurs locaux ne peuvent pas résister. Le marché est saturé de produits importés, ce qui rend inutile le soutien de l'agriculture locale et surtout ce qui la rend non viable économiquement. Parallèlement aux organisations françaises et allemandes, le Fonds International pour le Développement Rural (IFAD) souligne également que le soutien à une production de produits alimentaires de base sur place représente une méthode particulièrement efficace pour lutter contre la faim et la pauvreté. La revendication centrale de nombreuses organisations civiles est donc de supprimer également les aides indirectes à l'exportation et de renforcer les marchés agricoles des pays en développement, grâce par exemple à des droits de douanes adaptés

Elargissement de l'agenda franco-allemand: pour une reconnaissance accrue de la responsabilité internationale

Dans le débat sur la réforme de la PAC pour 2014, en adoptant une position commune, la France et l'Allemagne ont montré qu'elles estimaient avoir la possibilité d'influencer durablement la politique agricole de l'Union européenne. Comme en témoigne leur plaidoyer pour le maintien d'une PAC forte, plus orientée vers des objectifs durables et plus transparente, la collaboration franco-allemande est d'ores déjà intensive et réussie. C'est au regard de l'engagement important des deux pays pour la coopération en matière de développement, et le soutien au développement agricole des pays victimes de pénurie alimentaire qui va avec, qu'il serait souhaitable de voir la collaboration franco-allemande dans le domaine de la politique agricole comprendre un positionnement

commun pour davantage de responsabilité internationale dans le secteur agricole.

Les organisations de la société civile françaises, tout comme les organisations allemandes, ont travaillé à de nombreuses propositions sur ce sujet, qui pourraient être intégrées dans la communication commune. En étroite concertation, les deux pays pourraient amener dans les discussions autour de la réforme l'objectif d'un développement vertueux du marché agricole au niveau international. Pour cela, il serait nécessaire que la politique agricole européenne mise moins sur les productions excédentaires pour les exportations internationales et se concentre davantage sur la production des denrées alimentaires de haute qualité et produite de manière durable, soutenues par Paris et Berlin, en direction du marché européen.

Il serait de la même manière souhaitable que l'Allemagne et la France, en accord avec les organisations de la société civile et en tenant compte des intérêts des pays en développement, élabore une position commune sur la régulation du commerce agricole mondial et ainsi, grâce à leur statut de puissant tandem, contribuent à une issue positive du cycle de Doha. Pour cela, une ouverture du marché, qui pourrait avoir des effets négatifs sur le marché agricole des deux pays, n'est pas absolument nécessaire. En revanche, les deux pays doivent faire avancer la suppression de toute forme de subvention aux exportations, qui ne jouent plus pour les agriculteurs français et allemands qu'un rôle restreint et qui ont des effets négatifs sur les marchés agricoles locaux des pays en développement.

Dans le même temps, les accords de libre échange avec les pays en développement, qui ne se font au final qu'au profit des pays européens, devraient être revus.

Dans sa configuration actuelle, la PAC contredit en partie les objectifs de la politique européenne de développement. De par leur rôle de leaders en matière de politique agricole, la France et l'Allemagne ont la possibilité de faire en sorte de l'adapter aux objectifs de développement à un niveau international, tout en assurant une politique agricole efficace au niveau européen.