

Recommandations de CONCORD sur la PAC et la cohérence des politiques au service du développement (PCD)

Proposition de réforme de la PAC 2020-2027

Novembre 2018

Préparé par CONCORD Europe* et les membres de la campagne Mon Lait est Local, Afrique de l'Ouest**

1- Établir un chapitre sur la responsabilité internationale de l'UE dans le cadre de la PAC

En tant que premier exportateur et importateur de produits alimentaires agricoles, l'UE assume une responsabilité internationale particulière. Les membres de CONCORD se félicitent de l'avis DEVE (2018/2037 (INI)) de la députée européenne Noichl du 14 mars 2018 et réitèrent certaines de leurs recommandations antérieures, partagées dans le cadre de la consultation publique sur la modernisation de la PAC.¹

Nous soutenons l'appel lancé par la députée européenne Noichl dans l'opinion DEVE en vue de l'instauration d'un chapitre dans la législation relative à la PAC 2020-2027 concernant la responsabilité de l'UE et des États membres dans les questions de politique de développement; et la réaffirmation de l'engagement de l'UE en faveur de la cohérence des politiques pour le développement (durable), du nouveau consensus sur le développement et l'agenda 2030 pour le développement durable. Pour respecter le principe de la CP(D)D, il faut être capable de mesurer les impacts intersectoriels des politiques de l'UE. Le chapitre devrait présenter une approche plus systématique du suivi et de l'évaluation des politiques agricoles de l'UE. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'indicateurs spécifiques de la CP(D)D qui examinent les effets internes et externes de la PAC et permettent d'explorer les synergies avec d'autres mesures politiques. Il est également crucial de reconnaître (et de résoudre) l'existence de conflits entre certains instruments de la PAC et les objectifs en matière d'environnement et de changement climatique², ou de soutenir un modèle de production axé sur l'exportation, lorsque les marchés locaux des pays en développement ont le potentiel de répondre aux besoins alimentaires domestiques.

L'avis DEVE a déjà décrit les secteurs qui ont besoin d'indicateurs spécifiques tels que:

- L'impact de l'agriculture européenne intensifiée et de la surproduction dans le secteur de l'élevage (c'est-à-dire l'introduction obligatoire d'un système d'élevage par zones) sur les objectifs en matière d'environnement et de changement climatique;
- Importation de protéagineux en provenance de pays tiers où la production de soja a des impacts sociaux et environnementaux négatifs (c.-à-d. réduire et, en fin de compte, arrêter ces importations

¹ <https://concordeurope.org/2017/04/26/common-agricultural-policy-consultation-reply-2017/>

² OECD (2017) Evaluation of Agricultural Policy Reform in the EU, CAPRI Simulations CAP 2014-2020, presented at the EP Hearing by Development and Agricultural Committee on 27 February 2018

*Un remerciement spécial aux membres de CONCORD: Act Alliance EU, Oxfam-Solidarité, Pour une Autre CAP-France, ActionAid.

**Notamment : ROPPA- Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest, RBM – Réseau d'Organisations d'éleveurs pasteurs de l'Afrique, APSS- Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane

de protéines végétales)

- Impact des exportations agricoles de l'UE (produits laitiers, tomates, volaille et céréales) sur les marchés intérieurs des pays en développement (soutien couplé, surproduction, «nouveaux débouchés»);
- Externalités de l'intensification de l'agriculture européenne (coût réel, empreinte globale³)

2- Donner une plus grande marge de manœuvre aux pays en développement dans la politique commerciale et d'investissement de l'UE

Dans ce nouveau chapitre, l'UE devrait ménager un plus grand espace politique pour les pays en développement, ce qui fera partie intégrante de son engagement en faveur de la cohérence des politiques pour le développement. Accroître leur marge de manœuvre dans la politique commerciale signifie pouvoir adopter des mesures de sauvegarde lorsque le respect des obligations découlant des accords sur le commerce et l'investissement aurait des effets négatifs importants sur le développement agricole durable, les petits agriculteurs, les droits fonciers des communautés locales et la réalisation des ODD; cela impliquerait de permettre au gouvernement du pays touché d'accroître la flexibilité nécessaire pour prendre des mesures politiques autrement interdites (p.ex. restrictions quantitatives à l'importation, préférence locale dans les marchés publics, droits et taxes plus élevés, réglementation des investissements pour les orienter là où ils sont nécessaires pour générer plus de revenus et de meilleurs emplois et moyens de subsistance, etc.).

3- Les ODD peuvent fournir des indicateurs PC(D)D spécifiques pour la PAC

La question de la gestion durable et inclusives des ressources naturelles ainsi que des moyens de subsistance et des emplois créés dans les zones rurales est la clé de tout modèle de développement de l'agriculture dans les pays en développement, et en particulier en Afrique subsaharienne. Ici, étant donné le nombre élevé d'actifs dans les secteurs agricoles et l'exode rural important vers des milieux urbains aux opportunités limitées, les enjeux sous-jacents au développement rural concernent les possibilités d'un développement équilibré et d'un renforcement de la cohésion nationale ainsi que de la souveraineté alimentaire régionale. Par exemple, l'ODD 2 fournit un indicateur important avec la cible 2.3. qui vise d'ici 2030 à «... doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs de produits alimentaires, en particulier les femmes, les peuples autochtones, les exploitants familiaux, les pasteurs et les pêcheurs, notamment grâce à un accès égal et sécurisé à la terre, aux autres ressources productives et aux intrants, au savoir, les services financiers, les marchés et les opportunités d'ajout de valeur et d'emploi non agricole ».

4- Ne pas nuire

Adopter le principe de « ne pas nuire » par la PAC devrait se traduire par un élargissement des outils de monitoring existants de l'UE aux secteurs agricoles sensibles essentiels pour des pays spécifiques dans leurs efforts de renforcer leurs capacités de production agricole locales, les moyens de subsistance et les marchés locaux.

Afin d'éviter les exportations préjudiciables, par exemple dans le secteur des produits laitiers, l'UE devrait améliorer sa surveillance des produits laitiers en fournissant des informations

³ Voir Dutch Environmental Agency study of global food print of Dutch agriculture, 2018

supplémentaires sur : a) les taux de dumping des exportations de produits laitiers de l'UE vers des zones d'exportation spécifiques, notamment l'Afrique de l'Ouest, b) la production et les exportations de lait en poudre réengraissé (FFMP), et c) le commerce intra-entreprises de produits laitiers dans les filiales d'entreprises laitières européennes dans les pays en développement.

Le lait en poudre réengraissé est du lait en poudre écrémé additionné de matière grasse végétale (venant principalement de l'huile de palme). Les estimations des exportations de FFMP montrent que celles-ci sont devenues bien plus importantes que les exportations de poudres de lait écrémé et entier combinées; les perspectives d'exportation vers l'Afrique de l'Ouest devraient continuer à augmenter⁴. Cependant, ces chiffres sont difficiles à tracer et ne sont pas inclus dans l'Observatoire européen du marché du lait.

Le document «Une nouvelle approche dans la filière lait en Afrique de l'Ouest, Aider les éleveurs et éleveuses au niveau local à répondre à la hausse de la demande⁵» contient des recommandations visant à relever les défis auxquels sont confrontés les petits producteurs de lait en Afrique de l'Ouest, identifiant des mesures politiques à mettre en place pour soutenir les éleveurs plutôt que d'utiliser des importations de lait en poudre.

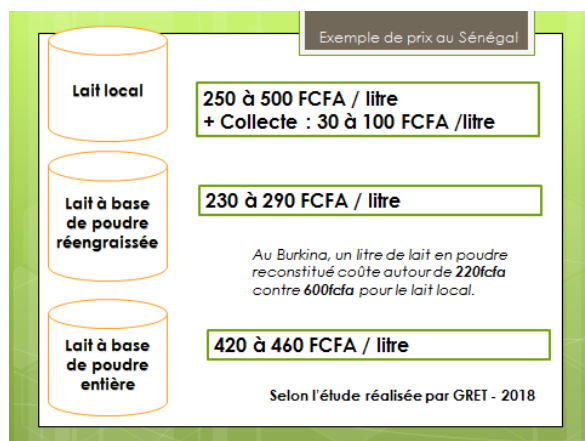
En ce qui concerne la transformation du lait, toutes les usines laitières détenues (ou en coentreprise) par des investisseurs européens ne collectent que 30 000 litres de lait local par jour (étude à venir du Cirad). Il ne s'agit que d'une goutte (estimée à moins de 2%) par rapport au total du lait importé d'Europe importé en Afrique de l'Ouest par ces sociétés.

Au Burkina Faso, selon les estimations, une vache produisant 2-3 litres de lait par jour apporte un revenu précieux pour une famille. De plus, la production laitière est principalement gérée par les femmes, ce qui signifie que ce revenu a plus de chances d'être investi dans les besoins essentiels (nourriture, éducation, santé). Dans l'UE, 80 vaches créent 1 ou 2 emplois. Le pastoralisme, dans lequel le lait joue un rôle clé, fournit des moyens de subsistance à 20 millions de personnes en Afrique de l'Ouest francophone (FAO 2018).

Le tableau ci-dessous fournit des données comparant les prix des produits laitiers au Sénégal / Burkina Faso et importés de l'UE, montrant que si d'autres mesures ne sont pas prises, ces pays ne seront pas en mesure de soutenir la concurrence:

⁴ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/medium-term-outlook/2017/2017-fullrep_en.pdf

⁵ <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620423/cs-fresh-approach-dairy-west-africa-210618-fr.pdf?sequence=2>



Mesures de la PAC pouvant être prises pour éviter des dommages aux petits agriculteurs des pays en développement:

- Il faut empêcher la perturbation des marchés locaux par les exportations de l'UE vers les pays en développement. En cas de préjudice, il pourrait être envisagé de percevoir des taxes à l'exportation ou à l'importation.
- Pour éviter une concurrence déloyale envers les producteurs locaux dans les pays tiers, certaines OSC appellent à la mise en place de mesure commerciale pour compenser les concurrences déloyales des exportations agricoles européennes recevant des subsides (utilisant des calculs basés sur l'Estimation du Soutien au Producteur - ESP- de l'OCDE)⁶.
- Les pays en développement devraient pouvoir appliquer temporairement des contrôles quantitatifs en tant que mesure efficace pour faire face à une crise aiguë du marché.
- Les pays en développement devraient être autorisés à renforcer la réglementation en matière d'importation de lait en poudre et à établir une classification des produits pouvant être étiquetés comme produits locaux ou «produits originaires»; notamment en permettant l'établissement d'exigences minimales en matière de contenu local pour les produits à valeur ajoutée.⁷

5- Développer la surveillance du commerce des produits agro-alimentaires sensibles⁸

La Commission devrait élargir ses systèmes actuels de monitoring de la production agricole et des flux commerciaux du secteur agroalimentaire, en particulier dans les secteurs considérés comme sensibles par les pays en développement, afin de pouvoir prévenir rapidement toute augmentation des exportations de l'UE susceptible de perturber la production locale.

Cela impliquerait d'élargir la portée des observatoires existants de marchés agricoles. Cela devrait viser à élaborer des critères et des repères pour les alertes précoces ou les alertes lorsque des activités de production et de transformation ont un impact potentiellement négatif dans des pays en développement dans des secteurs où des plans de production nationaux ou de développement

⁶ Voir Plateforme PAC française "Pour une autre PAC", page 23:
<https://drive.google.com/file/d/1ZqtkBoUCtnw4ajBSxCIIHs0ttbi4o61-/view>

⁷ Notez que cela nécessite une interprétation souple des engagements existants dans les accords de partenariat économique signés entre un pays ACP et l'UE.

⁸ Voir Draft ACT Alliance EU paper on CAP and PCD, October 2018

sectoriel sont en cours. Sur la base de l'analyse des tendances des exportations vers les pays en développement ayant des sensibilités identifiées, la CE devrait donner aux gouvernements des pays en développement une plus grande marge de manœuvre pour la mise en œuvre des mesures non tarifaires requises pour protéger et entretenir la production locale.

Élargir l'Observatoire européen du marché du lait pour inclure:

- exportations de produits laitiers vers tous les pays en développement disposant de production ou de programmes de développement laitier en place;
- le commerce en pleine croissance des laits en poudre et du lait en poudre contenant de la graisse végétale;
- les coûts de production moyens par État membre de l'UE des produits laitiers exportés;
- des données sur les prix à l'exportation avec différents pays en développement où des sensibilités ont été identifiées (notamment pour les laits en poudre et le lait liquide).

Cette recommandation est justifiée par le risque pesant sur le potentiel de croissance de la production laitière locale en Afrique de l'Ouest. Il est affirmé que les entreprises de l'UE sont essentielles à la création d'emplois en Afrique. Cependant, par exemple, une nouvelle installation de reconditionnement de lait en poudre au Ghana a créé un total de 8 emplois.⁹ Alors qu'une de ces unités de transformation peut générer des produits laitiers pour un équivalent de 55.000.000 litres de lait (1kg de poudre de lait permet de produire 11,5 litres de lait). C'est l'équivalent de la production laitière qui pourrait être générée localement grâce à la création de 106 nouvelles entreprises laitières sur la base d'un doublement des rendements actuels de la production laitière et un troupeau moyen de 100 têtes, avec tous les effets sur l'emploi et les revenus que cela générerait tout au long d'une chaîne d'approvisionnement en produits laitiers intégrée localement.¹⁰

Élargir l'Observatoire du marché de la viande de l'UE pour inclure:

- le secteur de la volaille et le commerce de la volaille avec l'Afrique, qui représente près de la moitié des exportations de viande de volaille extra-UE;
- extension de la couverture par pays au-delà des 11 principales destinations existantes pour inclure les exportations vers tous les pays africains. Les chiffres actuels sous-estiment le volume global des exportations d'environ un tiers. Toutefois, compte tenu de la taille relative des différents marchés africains, même de très petits volumes d'exportation au sens de l'UE peuvent avoir un effet significatif sur le marché local.
- extension des données commerciales pour couvrir la valeur des exportations par pays aux côtés des données en volume;
- une analyse plus approfondie des tendances commerciales lorsque des sensibilités ont été identifiées (composition des exportations, données sur les prix par produit, étiquetage du pays d'origine, etc.).

Prendre des mesures similaires pour les céréales, les tomates et les oignons.

⁹ Arla 'Launch of new business in Ghana', 30 August 2017 at <https://www.arla.com/company/news-and-press/2017/pressrelease/launch-of-new-business-in-ghana-2126045/>

¹⁰ Plus d'informations : http://epamonitoring.net/strong-expansion-of-eu-fat-filled-milk-powder-exports-to-west-african-markets-resumes/?sf_data=all&_sf_category=westafrican+dairy

6- L'Europe ne nourrit pas le monde mais devient un problème pour le monde

L'UE doit s'abstenir de toute demande croissante en énergie et en aliments pour animaux risquant d'entraîner ou conduisant à la violation des droits fonciers des communautés locales et des peuples autochtones; comme indiqué dans la résolution du PE sur la violation des droits des peuples autochtones dans le monde, y compris l'accaparement de terres de juillet 2018.¹¹

Les chiffres disponibles montrent que l'UE a importé 45 millions de tonnes de matières premières pour aliments des animaux, dont 25 millions de tonnes d'aliments protéinés utilisés dans des systèmes d'élevage intensif. En 2008, environ 70% de la demande de l'UE en protéines fourragères a été satisfaite par des importations, principalement de soja du Brésil, d'Argentine et des États-Unis. Pour produire cela, il faut 20 millions d'hectares de terres hors de l'Europe, soit 10% de ses terres arables. De bonnes terres agricoles et de l'eau sont les deux ressources les plus rares nécessaires pour nourrir la population mondiale. L'utilisation moyenne de la terre dans le monde pour l'agriculture intensive est de 2500 m² par habitant; L'usage total des terres de l'UE-15 est de 4300 m² par habitant, malgré le fait que les rendements européens par hectare sont plus de deux fois supérieurs à la moyenne mondiale. Une étude sur l'accaparement virtuel des terres de l'économie alimentaire de l'UE a révélé que l'UE exportait 14 millions d'hectares d'utilisation des terres tout en important 49 millions d'hectares. Ainsi, l'importation nette virtuelle de terres a atteint près de 35 millions d'hectares en 2008 et n'a pas changé en 2018; équivalent à environ un tiers de la superficie arable utilisée par l'UE ou à l'ensemble du territoire allemand.¹²

7- Prochaines étapes

Un mécanisme de plainte efficace devrait être mis en place. Les délégations de l'UE devraient créer une fonction chargée de recevoir les plaintes des communautés agricoles touchées en cas d'impact négatif lié aux politiques commerciales de l'agriculture de l'UE. En réponse, le mécanisme devrait prévoir un monitoring renforcé permettant de faire des évaluations participatives des impacts de la PAC - tenant compte de données sexospécifiques - sur le développement durable dans les pays en développement et permettant de prendre des mesures correctives efficaces.

Cela pourrait prendre la forme d'un conseiller-auditeur ou d'un responsable de la CPD basé dans les délégations de l'UE dotées de compétences en matière de politique commerciale et agricole.

Un conseiller-auditeur existe déjà à la DG Commerce et pourrait encore être élargi pour recevoir également les plaintes des communautés agricoles rurales touchées et des petits producteurs des pays en développement. Le conseiller auditeur de la DG commerce fournit les définitions et les procédures permettant d'assurer une audition équitable à toute partie intéressée (UE ou pays tiers partie) une fois la procédure commerciale formelle ouverte. Il explique comment demander

¹¹ See EP Resolution on the violation of rights of indigenous people in the world, including land grabbing from 3 July 2018 at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0279+0+DOC+PDF+V0//EN>

¹² ACT Alliance EU/APRODEV EU CAP Reform 2013: CAP Lobby Brief No 4 on EU imports of soy for animal feed. In there: Soeren Steger (2005) Der Flächenrucksack des europäischen Aussenhandels mit Agrarproduktion, Wuppertal Institute. See also von Witzke H. & Noleppa S. (2010) EU agricultural production and trade, quoted in: Iddri Study (Sept 2018) Une Europe agroécologique en 2050, No 9/18, at https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201809-ST0918-tyfa_0.pdf

l'intervention du conseiller-auditeur, définit la partie intéressée, précise le droit à la défense, les droits procéduraux, le droit d'être entendu, la divulgation d'informations, les décisions prises par le conseiller-auditeur, les critères et procédures d'organisation et de préparation audition, assistance d'un avocat, suggestions pour améliorer les procédures commerciales en cours dans l'UE et intervention du conseiller-auditeur dans les procédures commerciales, traitement juste et impartial des enquêteurs, services de contact, etc.¹³

Une évolution vers des systèmes de production agroécologiques dans l'UE d'ici 2050 permettrait de relever les défis de l'atténuation et de l'adaptation au climat, de restaurer les sols, d'accroître la biodiversité et les fonctions des écosystèmes, et de réduire la pollution et de s'orienter vers des régimes alimentaires plus sains. L'objectif de continuer à accroître la productivité et à promouvoir les exportations est un risque pour les systèmes agricoles durables, les revenus des producteurs européens mais aussi pour les aspirations des petits agriculteurs des pays en développement d'accroître leur capacité de production alimentaire et de tirer parti de la création de valeur sur leurs marchés alimentaires locaux, ce qui redynamisera économies et bien-être des agriculteurs et moyens de subsistance.

¹³ See ACT Alliance/APRODEV Policy Brief (2013) CAP Monitoring and Complaint Mechanism and link at http://ec.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/hearing-officer/practical-information/index_en.htm



