

QUELLE POLITIQUE ALIMENTAIRE POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

Audrey BUREAU et Estelle HUCHET

*Avant-propos par
Denis STOKKINK*

NOTES D'ANALYSE | OCT 15
Développement durable

COMPRENDRE POUR AGIR

QUELLE POLITIQUE ALIMENTAIRE POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

*Audrey BUREAU et Estelle HUCHET
Avant-propos par Denis STOKKINK*

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
INTRODUCTION	3
I. Les enjeux contemporains en matière de politiques alimentaires	4
1. Évolution historique d'une politique alimentaire en Europe	4
2. Exemples réussis de transition vers des politiques alimentaires durables	6
II. Les difficultés d'engager la transition vers une politique alimentaire intégrée	8
1. Obstacles structurels	8
2. Obstacles conjoncturels	10
III. Des pistes de résolution pour une alimentation saine et durable dans l'UE	11
1. Un terreau local favorable à une gouvernance alimentaire intégrée et participative	11
2. Des incitations à élaborer des stratégies nationales d'alimentation durable	14
3. Les prémices d'une méthode ouverte de coordination (MOC) alimentaire européenne	15
CONCLUSIONS	17
BIBLIOGRAPHIE	18

AVANT-PROPOS

Depuis 1948, c'est inscrit noir sur blanc dans la Déclaration universelle des droits de l'homme : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation* »¹. Depuis 1948 pourtant, ce droit à l'alimentation s'est vu galvaudé : le principe de sécurité alimentaire justifiait un développement effréné du modèle d'agriculture intensive, au prix bien souvent de la santé et du bien-être tant des consommateurs que des agriculteurs.

Aujourd'hui, de plus en plus de producteurs se tournent vers des modèles alternatifs : agroécologie, diversification des races dans les élevages, circuits courts alimentaires, etc. Les bénéfices semblent évidents : développement économique des territoires, création d'emplois de qualité dans le secteur agricole, revalorisation de la profession, amélioration de la traçabilité des produits et de leurs qualités nutritives, biodiversité et environnement préservés... La liste est longue !

Si les producteurs européens ne se sont pas encore tous engouffrés dans ces modèles d'avenir, c'est que les freins sont encore nombreux : de l'héritage familial à la pression des distributeurs², en passant par l'accaparement des terres³, la solution facile est souvent d'en appeler à une réforme de la Politique Agricole Commune pour subventionner un modèle en déclin.

Dans ces quatre nouvelles Notes d'analyse, POUR LA SOLIDARITÉ a donc souhaité mettre en lumière ceux qui changent. Pourquoi ? Car ils montrent que « nourrir la planète » tout en « mangeant mieux », c'est possible ! Il est temps d'entendre la demande grandissante des consommateurs et la détresse quotidienne des petits producteurs ! Il est temps, en Europe, de penser une politique alimentaire durable qui saura offrir à tous la qualité de vie, la santé et le bien-être qui, depuis 1948, nous sont promis !

Solidairement vôtres,

Denis Stokkink, Président
Estelle Huchet, Chargée de projets

¹ Déclaration universelle des droits de l'homme, article 25, 1948.

² SARTRE Julien, « Dans le Morbihan, des paysans produisent autrement... et ça marche ! », *Mediapart.fr*, article du 2 septembre 2015.

³ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, Avis. « L'accaparement des terres : une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale », 21 janvier 2015.

INTRODUCTION

Dans un article intitulé « Vers une politique alimentaire durable pour l'Europe »⁴, Philip Lymbery, Directeur de CIWF International (Compassion in World Farming) reprend avec justesse cette phrase prêtée à Albert Einstein : « *Les problèmes que nous avons aujourd'hui ne seront jamais réglés par le même cerveau qui les a créés en premier lieu* ». La formule résume assez justement l'enjeu auquel nous faisons face actuellement. Tout d'abord abordées sous un prisme strictement quantitatif, les politiques alimentaires d'après-guerre se sont focalisées sur le développement de programmes d'agriculture intensive censés produire suffisamment pour nourrir une population mondiale à la croissance exponentielle. Or, ces mêmes politiques productivistes n'ont pas réussi à résoudre tous les maux : la sous-nutrition et la malnutrition restent des causes préoccupantes alors même que la quantité de nourriture produite devrait suffire à répondre à l'ensemble de nos besoins. Elles sont aujourd'hui remises en question mais laissent derrière elles un secteur dominé par quelques exploitants profitant de leur situation monopolistique ainsi qu'un modèle économique dépendant des subsides publics et ravageurs pour l'environnement. Ces nouveaux enjeux ne trouveront de réponses qu'en la redéfinition de politiques non plus strictement agricoles mais alimentaires, à même d'engager une transition vers des pratiques de production et de consommation durables.

Alors que les cas d'obésité et de diabète prolifèrent dans certaines régions du monde, l'impact de notre alimentation sur l'humain n'est plus à démontrer. L'Union européenne (UE), en la matière, est particulièrement touchée : la Commission chiffre à 50% le nombre d'Européens en surpoids, 20% en situation d'obésité, et ces chiffres vont de pair avec une croissance épidémique du diabète⁵. Si l'Europe a jusque-là misé sur le développement d'une politique alimentaire fondée sur un impératif de sécurité des aliments, les nombreux travaux liant santé et alimentation la pousse à définir un cadre normatif plus englobant pour le secteur. D'autant plus que l'enjeu sanitaire n'est pas le seul. Le gaspillage alimentaire, la concurrence dans l'utilisation des terres arables et dans les débouchés alimentaires ou non des produits agricoles sont autant de raisons d'élaborer une politique alimentaire durable pour le continent. Quelle pourrait être la nouvelle politique alimentaire de l'UE ? Qui pourrait en avoir l'initiative et pour mettre en place quel type de gouvernance ? Comment s'assurer de dépasser le paradigme productiviste encore largement ancré dans les systèmes alimentaires actuels pour engager une transition vers des politiques plus résilientes ?

Ce sont toutes ces questions que nous tâcherons d'adresser ici. Un rapide retour sur l'évolution de la politique alimentaire de ces soixante dernières années nous aidera à comprendre les enjeux alimentaires auxquels nous faisons face aujourd'hui. Cet état des lieux ne manquera pas de mentionner quelques initiatives réussies pour dépasser ces enjeux (I). Malgré des obstacles et oppositions avérés (II), c'est sur la base de ces inspirations que nous tâcherons de définir quelques pistes de solutions pour une politique alimentaire durable en Europe (III). Les initiatives locales en matière d'alimentation durable soufflent d'ores et déjà un vent nouveau de bonnes pratiques desquelles s'inspirer. Il reste à réunir les conditions d'une coopération intégrée entre les différents niveaux d'acteurs et les différentes politiques publiques concernées.

⁴ LYMBERY Philip, « Vers une politique alimentaire durable pour l'Europe », 2 avril 2014, disponible sur www.ciwf.fr : bit.ly/1iueh5q (consulté le 29 avril 2015).

⁵ COMMISSION EUROPEENNE, « Diabète et risques pour la santé: un projet de recherche sur l'obésité s'attaque à la question », non daté : ec.europa.eu/research/health/pdf/project-story-tobi_fr.pdf (consulté le 29 avril 2015).

I. LES ENJEUX CONTEMPORAINS EN MATIÈRE DE POLITIQUES ALIMENTAIRES

1. ÉVOLUTION HISTORIQUE D'UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE EN EUROPE

Les ressources alimentaires ont, depuis les redevances que les vassaux versaient à leur suzerain, toujours fait l'objet d'une prérogative de puissance publique. Biens primaires indispensables à la survie de la communauté – plus tard, de la Nation – les ressources alimentaires ont été au cœur des conflits guerriers ayant déchirés le Vieux continent au XXème siècle. À l'échelle mondiale, la croissance démographique galopante a conduit plusieurs analystes, inquiétés par des perspectives malthusiennes, à pousser les gouvernements des pays développés à engager dans les années 1960-1970 des politiques agricoles intensives, assurant une production suffisante pour nourrir les bouches, toujours plus nombreuses, du monde entier. Cette course s'est traduite par l'émergence d'un paradigme productiviste dans le secteur des politiques publiques alimentaires, caractérisé par des concentrations d'exploitations agricoles et la spécialisation vers des ressources alimentaires vivaces et rapidement rentables. Cette « Green Revolution » fut permise par le soutien aveugle d'autorités publiques, subventionnant les achats d'engrais chimiques des producteurs, leurs investissements vers une agriculture motorisée et le développement de nouvelles espèces de céréales plus résistantes⁶.

D'un point de vue quantitatif, les économies d'échelles réalisées dans le nouveau système agricole furent un succès sans appel. La productivité des terres cultivées continuait d'augmenter à la fin des années 1960, alors que la croissance démographique déclinait⁷. D'un point de vue qualitatif toutefois, les études menées par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) sur les dernières décennies du XXème siècle, attestent d'une réduction minime de la faim et de la malnutrition dans le monde.

Sur la scène européenne, le secteur agro-alimentaire a toujours bénéficié d'une place de choix dans le débat public. Depuis le début du projet d'intégration européenne, l'agriculture – secteur pourtant déclinant sur le Vieux continent – fait l'objet de réflexions intenses, notamment dans la deuxième moitié du XXème siècle, où la libéralisation des échanges sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) fait craindre une concurrence accrue en provenance des États-Unis. Ainsi, à sa création en 1962, la politique agricole commune (PAC) vise à l'indépendance alimentaire de l'Europe.

Outre cette libéralisation croissante des marchés, l'Europe voit dans la deuxième moitié du XXème siècle, deux problématiques émerger et contraindre progressivement les futurs développements de sa politique alimentaire : tout d'abord une exigence de qualité croissante des Européens pour la qualité des produits alimentaires, et deuxièmement une volonté de voir les modes de production mieux respecter l'environnement⁸.

Conséquence du paradigme productiviste, la production agro-alimentaire mondiale s'est développée au détriment de la qualité des aliments, de la diversité des graines et de l'environnement. Prenant conscience de ces constats à la fin du XXème siècle, les États se sont lancés dans la formalisation de

⁶ DE SCHUTTER Olivier, "The Specter of Productivism and Food Democracy", *Wisconsin Law Review*, vol. (2014), p. 201.

⁷ *Ibid*, p. 202.

⁸ CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE (CAE), Rapport. *Perspectives agricoles en France et en Europe*, 2006.

politiques publiques alimentaires sous le prisme de la sécurité et de la durabilité. En 1996, le scandale de la "vache folle" ajoute à cette dimension environnementale une problématique qualitative nouvelle, celle de la sécurité alimentaire. Quatre ans plus tard, la Commission européenne publie en janvier 2000 un livre blanc sur la sécurité alimentaire, appelant la création d'une autorité européenne dédiée (AESA). Parallèlement, de nombreux États membres emboîtent le pas de l'exécutif européen en créant des agences nationales de sécurité alimentaire sur leur territoire⁹. En 2003, l'Union européenne acte par ailleurs une réforme de la PAC, prévoyant la rémunération des agriculteurs à l'hectare et non plus à la quantité produite. Comme le souligne un rapport de 2006 du Conseil d'analyse économique français :

« Cette réforme est aussi favorable à l'environnement, essentiellement parce qu'elle supprime une incitation à l'intensification excessive. (...) La préoccupation environnementale se concrétise aussi dans le principe de 'conditionnalité', qui prévoit que tout agriculteur percevant des aides doit, non seulement respecter les réglementations concernant l'environnement, la sécurité alimentaire et la santé animale et des végétaux, mais aussi des bonnes 'conditions agricoles et environnementales'. »

— Source : CAE, *Op. cit.*, 2006, p. 185.

En matière de respect de l'environnement, la signature de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1992, notamment par l'ensemble des États membres de la Communauté européenne, consacre l'importance de lutter contre les dérèglements climatiques. Les nombreux rendez-vous internationaux découlant de cette convention permettent une prise de conscience de la nécessité d'agir. Entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, la dimension environnementale gagne en considération et est progressivement mise à l'ordre du jour de l'action publique. La question n'est toutefois pas une priorité de l'agenda politique puisque l'accroissement de la pression sur les ressources naturelles continue de mettre en concurrence des terres arables et leurs ressources. Devant la productivité croissante des systèmes de production agricoles, les biens initialement produits pour leur fin alimentaire se sont vus détournés au profit de débouchés énergétiques :

« Le troisième choc pétrolier a relancé des débouchés énergétiques jusque-là limités et confidentiels. Ceux-ci sont bien établis dans des pays comme le Brésil et maintenant les États-Unis. En Europe, le mouvement est plus récent, limité au niveau des États par leurs politiques fiscales, quoique la Commission et le Parlement aient récemment fixé des objectifs ambitieux : 10% d'incorporation dans les carburants à l'horizon 2020, ce qui représente 200 millions d'hectolitres d'éthanol, soit l'équivalent de la production actuelle d'éthanol au Brésil ! »

— Source : CAE, *Op. cit.*, 2006, p. 34.

Cette tendance à la diversification des débouchés économiques des produits agricoles s'est encore accrue alors que les biocarburants suscitaient de grands espoirs face à la nécessité de trouver de nouvelles sources énergétiques durables. Les subsides dégagés par les institutions aux États-Unis et en Europe ont fait bondir la demande pour les biens agricoles et ont conduit à une volatilité des prix sur les marchés. Cette instabilité a notamment été à l'origine de la crise sur les prix alimentaires de 2008, les

⁹ Résumé du rapport n°2004-185 présenté par François DURAND, Jean NESTOR et Françoise VERLIAC, membres du Comité permanent de coordination des inspections et Nicolas GRIVEL, membre de l'Inspection générale des affaires sociales, *L'articulation entre expertises nationale et européenne en matière de sécurité alimentaire*, décembre 2004.

Quelle politique alimentaire pour l'Union européenne ?

producteurs préférant produire des biens pour le marché des biocarburants, plus rentables, que pour des fins alimentaires¹⁰.

La prise de conscience internationale de la nécessité d'engager une transition écologique a influencé très largement les politiques publiques européennes. La montée à l'agenda politique international de problématiques environnementales ayant obligé les États à prendre en considération l'impact de leurs activités économiques et industrielles, un tournant s'est petit à petit opéré visant au développement de systèmes alimentaires non seulement sécurisés mais également plus durables. En France, le récent rapport Garot¹¹ sur le gaspillage alimentaire corrobore cette tendance. Toutefois, la difficulté des États membres de l'UE à adopter une position commune tant concernant l'embargo russe¹² que les organismes génétiquement modifiés (OGM)¹³ fait état d'obstacles encore nombreux au développement de systèmes alimentaires plus résilients.

2. EXEMPLES RÉUSSIS DE TRANSITION VERS DES POLITIQUES ALIMENTAIRES DURABLES

La nécessité de mettre sur pied une stratégie visant à réaliser le droit à l'alimentation par l'intégration de politiques agricoles, alimentaires, environnementales et de santé n'est plus à prouver. Les États du Vieux continent semblent toutefois peiner dans cette tâche. Outre-Atlantique, la dynamique est toute autre. Plusieurs exemples de politiques alimentaires intégrées attestent qu'une meilleure prise en considération des différentes dimensions de l'alimentation porte ses fruits. Avant d'esquisser la politique alimentaire que l'UE pourrait porter, nous nous attarderons sur deux exemples relativement réussis de transition vers des systèmes alimentaires plus durables, au Canada et au Brésil.

Au Canada, de nombreuses initiatives municipales ont permis le développement de politiques alimentaires durables à l'échelon local. Ainsi, depuis 1991, la ville de Toronto bénéficie d'un conseil municipal pour la politique alimentaire (le « Toronto Food Policy Council », TFPC). Constitué initialement de militants animés par l'objectif d'atténuer les cas de famine, le conseil s'est progressivement attaché à systématiser des politiques et programmes locaux de sécurité alimentaire. Rattaché au département de la Santé, le conseil a toutefois étendu ses activités de plaidoyer à de nombreux autres secteurs publics, interrogeant les engagements pris par la municipalité dans le cadre de son plan environnemental, incitant au dialogue entre le département de la Santé publique et les acteurs de la chaîne de production alimentaire, etc. Bien que rattaché à un département thématique, le conseil municipal pour la politique alimentaire de Toronto a pu voir ses initiatives couronnées de succès notamment du fait du système de gouvernance horizontal et participatif qu'il a su mettre en place. L'activisme du TFPC en matière de politique alimentaire local a ainsi permis d'améliorer la prise de conscience des différents acteurs publics concernant les possibilités de changement en matière de politique alimentaire¹⁴.

Dans la même mouvance, la province de l'Ontario a mis en place un fonds alimentaire local (« a Local Food Fund ») par l'adoption, en novembre 2013, d'une loi sur l'alimentation locale (« the Local Food Act »). L'ambition de ce fonds était de soutenir le développement de systèmes alimentaires locaux et de sensibiliser les acteurs du territoire à l'importance de consommer les produits de ces systèmes en

¹⁰ DE SCHUTTER Olivier, "The Specter of Productivism and Food Democracy", *Op. cit.*, 2014, p. 220.

¹¹ GAROT Guillaume, *Lutte contre le gaspillage alimentaire : propositions pour une politique publique*, Rapport au Premier Ministre français issu de la Mission parlementaire de Guillaume GAROT sur la lutte contre le gaspillage alimentaire, avril 2015.

¹² "EU one step closer to law on national GMO crop bans", *Euractiv.com*, 12 novembre 2014 : bit.ly/1uuel5c (consulté le 29 avril 2015).

¹³ ROBERT Aline, « L'embargo russe sur le porc européen sème la zizanie à Bruxelles », *Euractiv.fr*, 20 mars 2014 : bit.ly/1MnN52k (consulté le 29 avril 2015).

¹⁴ DELOITTE LLP, *The Ontario Municipal Knowledge Network. Best practices in local food*, Report for The Ontario Municipal Knowledge Network (OMKN), 2013, p. 44. Disponible sur www.roma.on.ca : bit.ly/1QvoUjI (consulté le 29 avril 2015).

faisant connaître les circuits à disposition des habitants et des organisations publiques de la province¹⁵. Une étude menée par le cabinet Deloitte pour les municipalités de l'Ontario visait à leur fournir des clés d'actions pour réaliser les objectifs de cette loi sur l'alimentation locale. L'étude mettait notamment en avant les nombreux bénéfices découlant d'une industrie alimentaire locale florissante : création d'emplois grâce à l'effet multiplicateur, diminution des émissions de gaz à effet de serre, amélioration de la qualité des aliments et donc de leur sécurité, création de lien social au sein de la communauté par l'identification plus aisée des producteurs par les consommateurs¹⁶.

L'exemple brésilien est d'autant plus intéressant que la transition vers une politique alimentaire durable s'est constituée à l'échelle nationale. Le programme « Fame Zero » (zéro faim), introduit en 2003 par le président Lula, prévoyait d'éradiquer la faim et l'extrême pauvreté au Brésil. En effet, comme l'explique ce rapport de la FAO, la principale cause de famine au Brésil réside, non pas dans un manque d'offre alimentaire, mais dans l'incapacité des travailleurs à se nourrir, faute d'argent¹⁷. Le programme Fame Zero visait à lutter contre la cause même de la faim au Brésil en mettant en contact les petits agriculteurs locaux avec les ménages les plus précaires, résidant dans les favelas. Dès son origine, le programme brésilien recouvrait différents secteurs de politique publique (il se décline en 30 sous-programmes complémentaires), prévoyant tant les débouchés alimentaires via un programme de restauration pour bas-revenus, des banques alimentaires, des cuisines communautaires, que le développement de capacités de stockage dans les régions rurales et le soutien à une économie sociale et solidaire¹⁸.

Les transitions menées au Canada et au Brésil ont pu voir le jour grâce à l'existence d'un terreau fertile. Ces deux exemples attestent en effet de l'importance de voir dialoguer les différents échelons du national au local et inversement en plus des différents domaines de politiques publiques. Le succès d'une transition réussie vers des systèmes alimentaires durables dépend ainsi tant d'une intégration horizontale (entre différents secteurs de l'action publique) que verticale (entre différents niveaux de pouvoir public). Au Canada, la publication d'un rapport des Nations Unies en 2012 sur le droit alimentaire¹⁹ dans le pays avait engagé un vif débat, ouvrant une fenêtre d'opportunité pour les acteurs locaux souhaitant agir en la matière. L'intérêt du programme brésilien pour notre sujet tient à son origine : se basant sur plusieurs initiatives locales, à l'instar de celle mise en œuvre à Belo Horizonte une dizaine d'années plus tôt, le gouvernement Lula a développé son programme sur base d'expériences territorialisées réussies. Si le lancement d'un programme national a aidé à la formalisation de la question de la faim comme enjeu prioritaire sur les territoires, les relais locaux ont réciproquement contribué à légitimer le programme – soutien non-négligeable étant donnée l'organisation décentralisée d'un État fédéré comme le Brésil. Ces relais ont été et sont encore des points de contact indispensables avec les petits agriculteurs pour que ces derniers puissent nourrir les villes alentours.

L'existence de tels programmes mérite d'être soulignée notamment dans la mesure où elle contraste avec l'absence parfois criante de prise en considération de l'enjeu alimentaire dans le reste du monde. Leur mise en œuvre et leur évaluation restent toutefois débattues. Pour Raj Patel, repris dans un article de *Global Justice*, le programme brésilien tient plus à l'enjeu de sécurité qu'à celui de souveraineté alimentaire et devrait, en ce sens, être relativisé²⁰. Le Brésil n'a en effet pas tout à fait dénoué ses liens avec le paradigme productiviste hérité des États-Unis et la domination de nombreuses industries agro-alimentaires continuent de faire pression sur l'utilisation des terres agricoles. La demande extérieure, notamment en provenance d'Europe, ne facilite pas la tâche du gouvernement brésilien. Pour l'ONG GRAIN, l'Europe est le principal acteur de cet accaparement des terres agricoles pour la production de

¹⁵ DE SCHUTTER Olivier, "The Specter of Productivism and Food Democracy", *Op. cit.*, 2014, p. 226.

¹⁶ DELOITTE LLP, *Op. Cit.*, 2013, p. 10.

¹⁷ FAO, *The Fome Zero (Zero Hunger) Program. The Brazilian Experience*, 2011, p. 12. Disponible sur www.fao.org : bit.ly/1Kx7FdS (consulté le 29 avril 2015).

¹⁸ Special Rapporteur on the Right to Food, Mission to Brazil, Hum. Rts. Council, ¶¶ 33, 50, U.N. Doc. A/HRC/13/33/Add.6, Feb. 19, 2009 in DE SCHUTTER Olivier, "The Specter of Productivism and Food Democracy", *Op. cit.*, 2014, p. 226.

¹⁹ DE SCHUTTER Olivier, *Mission to Canada*, Report of the Special Rapporteur on the right to food presented to the 22nd Session of the United Nations Human Rights Council, December 2012. Disponible sur www.srfood.org : bit.ly/1gJ6lvi (consulté le 29 avril 2015).

²⁰ GLOBAL JUSTICE NOW, *Is Brazil's Zero Hunger programme working?*, 12 September 2013. Disponible sur : www.globaljustice.org.uk : bit.ly/1NIXuao (consulté le 28 avril 2015).

biocarburants²¹. La véritable transition vers des systèmes alimentaires durables sera donc permise non seulement par l'intégration des échelons infranationaux à une stratégie nationale, mais également par la réalisation d'accords internationaux réduisant les pressions des grands marchés de consommateurs, du Nord mais aussi des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) sur les petits producteurs locaux.

II. LES DIFFICULTÉS D'ENGAGER LA TRANSITION VERS UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE INTÉGRÉE

1. OBSTACLES STRUCTURELS

L'un des principaux obstacles à l'émergence d'une transition vers des politiques alimentaires durables tient au déséquilibre entre les acteurs du système actuel. La présence d'inégalités fortes existe tant du côté producteur (entre géants de l'agro-alimentaire et petits producteurs locaux) que du côté consommateur (entre marchés à fort pouvoir d'achats et une masse de ménages précaires). Pour de nombreux analystes, cette situation permet aux « dominants » de se positionner comme « veto players » à la moindre opportunité de changement. Or, comme le résume cet extrait de la note rédigée en vue de la Conférence Internationale de la Chaire Francqui 2014, c'est justement cet impératif d'une plus grande inégalité qui pousse les bénéficiaires du système actuel à s'opposer à la moindre transition :

« The current levels of inequality are such that they allow certain actors, who benefit most from the current patterns of distribution, to exercise a veto power on any significant redirection of the system, especially when they have most to lose from such change. Thus, whereas greater equality is a condition for change, it is also what makes it appear threatening to certain powerful actors, who often occupy dominant positions allowing them to block, or delay, the needed transformations. »

— Source : DE SCHUTTER Olivier, *The EU's Fifth Project: Transitional Governance in the Service of Sustainable Societies*, Mai 2014, p. 17.

Face à ces géants du privé, les acteurs publics peinent à peser. Le New Public Management devenu le nouveau dogme organisant l'action publique dans les années 1980, les services administratifs fondent sous les préceptes des théories économiques néolibérales. Sous couvert de rationalisation, les différentes bureaucraties administratives sont ainsi dérégulées et atrophiées. L'avènement de ce nouveau référentiel de marché, fondé sur des normes de libre concurrence, a conduit l'État à perdre son monopole de seul dépositaire de l'intérêt général et de l'action publique, celle-ci devenant le cadre d'interactions entre divers acteurs.

Outre les nombreux nouveaux instruments de pilotage qui ont émergés de cette contractualisation de l'action publique (contrôle de qualité, *benchmarking*, *peer review*...), le New Public Management a eu

²¹ GRAIN, *Land grabbing for biofuels must stop*, 21 February 2013. Disponible sur www.grain.org : bit.ly/1OrxK4f (consulté le 28 avril 2015).

pour conséquence une transformation de la notion de risque. L'État n'ayant plus le monopole de l'action publique, celle-ci s'est vue prendre des formes plus diffuses et moins sectorisées. Jusqu'à présent, l'État prenait en charge un ensemble de phénomènes qu'il regroupait sous un type de politique publique visant à palier un risque. C'était par exemple le cas des politiques de sécurités sanitaires, prévenant les risques de crise de type vache folle, H1N1, etc. En perdant le monopole de l'action publique, l'autorité publique perd également le monopole de la gestion du risque et, par extension, l'orientation donnée à un grand nombre de politiques publiques.

Pour certains sociologues, ces évolutions de l'action publique ont toutefois eu le mérite de voir l'autorité publique devenir un « État animateur », ayant plus recours au « faire-faire » qu'au « faire ». Pour Pierre Lascoumes²², cette évolution aurait ainsi transformé les politiques substantielles en politiques processuelles impliquant une multiplicité d'acteurs. À l'échelle européenne, cette tendance est particulièrement marquée. La maigreur de l'administration publique européenne ne permet pas à l'exécutif européen de réaliser en interne l'ensemble des politiques publiques qu'il élabore.

À l'instar de la Commission européenne, la gouvernance des États s'est donc ouverte à plus de participation. Olivier de Schutter évoque à ce titre une troisième approche des instances décisionnelles publiques basée sur l'innovation collaborative²³. À l'opposé du *new public management*, cette approche se caractérise par une co-construction de l'action publique entre des acteurs à la fois publics, parapublics et privés. Citant Nambisan, cet extrait souligne les nombreux avantages d'avoir recours à un processus participatif lors de l'élaboration de politiques publiques.

« Nambisan sees it as a form of innovation in which government “relies on harnessing the resources and the creativity of external networks and communities (including citizen networks as well as networks of nonprofits and private corporations) to amplify or enhance the innovation speed as well as the range and quality of innovation outcomes (or solutions)” (Nambisan 2008: 11, cited by Lévesque 2013: 34). This refers to shaping solutions to societal problems by involving people. »

— Source : DE SCHUTTER Olivier, *Op. cit.*, Mai 2014, p. 23.

Le référentiel participatif désormais à l'œuvre en matière d'action publique – tant à l'échelle communautaire que dans les collectivités locales – pourrait laisser penser que l'impératif de faire dialoguer les partenaires de toute la chaîne alimentaire (public, privé, tiers secteur ; producteur, consommateur) en serait facilité. C'est notamment ce à quoi appelait Olivier de Schutter dans sa note de cadrage pour la Conférence internationale de la Chaire Francqui, en citant la communication de la Commission relative à l'introduction du paquet sur l'investissement social²⁴ :

« The communication addresses to the Member States, which are urged to '[d]evelop concrete strategies for social innovation, such as public-private-third sector partnerships, ensure adequate and predictable financial support, including microfinance, and provide for training, networking and mentoring in order to support evidence-based policies'. »

— Source : DE SCHUTTER Olivier, *Op. cit.*, Mai 2014, p. 19.

²² MULLER Pierre, LASCOUMES Pierre, « L' éco-pouvoir », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 3, pp. 491-493.

²³ DE SCHUTTER Olivier, *Op. cit.*, May 2014, p. 23.

²⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, Communication, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013) 83 final, 20 février 2013.

2. OBSTACLES CONJONCTURELS

À ces obstacles structurels s'ajoute un contexte international contraint. L'analyse des flux d'échanges alimentaires²⁵ voyait en 2011 l'Europe se positionner comme le premier exportateur de produits alimentaires (40% des exportations internationales en 2010). L'Amérique centrale et du Sud (hors Mexique) prend toutefois la première place quand on considère l'exportation nette de nourriture, devançant ainsi l'Amérique du Nord²⁶. En Afrique, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) constatait en 2011 un déficit des échanges alimentaires de 18 milliards de dollars. Le continent ne contribue qu'à 4% des exportations mondiales de produits agricoles alors même qu'il exploite 18% des terres arables dans le monde. Outre ce potentiel sous-exploité, l'Afrique fait état d'une coopération régionale largement en deçà du reste des régions du globe. Si des partenariats existent, les pays privilégient principalement les échanges avec les pays tiers :

« Certes, il existe en Afrique de nombreux accords commerciaux régionaux, mais les pays signataires échangent beaucoup moins entre eux qu'avec les pays tiers. De plus, les zones couvertes par ces accords commercent peu mutuellement : l'écrasante majorité des exportations hors de ces zones est dirigée non vers d'autres pays africains, mais vers l'Europe, les États-Unis et la Chine. »

— Source : DEBAR Jean-Christophe, *Op. cit.*, Février 2012, p. 2.

Si quelques progrès ont permis aux NFIDCs (Net Food Importing Developing Countries) de voir leurs systèmes alimentaires se renforcer, de nombreux obstacles maintiennent ces pays dans une relative dépendance alimentaire. Comme le souligne Olivier de Schutter dans son rapport des Nations Unies sur le droit à l'alimentation de 2014, la réhabilitation de systèmes alimentaires locaux dans les pays en développement dépend donc également de réformes dans les pays les plus riches²⁷. Or, le contexte actuel rend difficile la mise en œuvre de réformes souhaitables sur le long terme : une baisse soudaine des subventions aux entreprises exportatrices par exemple risquerait à court terme de semer la panique dans les pays les plus pauvres dont les populations dépendent largement des produits importés²⁸.

Ces risques d'instabilité politique et sociale existent en grande partie du fait d'un manque d'investissements dans des systèmes de production alimentaires locaux capables de répondre aux besoins de ces territoires en développement. En retour, ces risques d'instabilité paralysent toute réforme majeure au nord comme au sud. À cette inertie s'ajoute une dépendance forte du secteur agricole aux aides publiques qui soutiennent, depuis l'émergence du paradigme productiviste, la production de produits agricoles destinés au marché des biocarburants. Les pays de l'OCDE auraient ainsi subventionné le secteur agricole à hauteur de 259 milliards de dollars en 2012²⁹.

Les négociations commerciales internationales en cours entre les géants des échanges alimentaires ne facilitent pas l'émergence d'un nouveau paradigme. Les négociations du Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) entre les États-Unis (EU) et l'Europe, visant à faire tomber les barrières aux échanges entre les deux parties, ont toutes les chances (peut-être devrait-on plutôt parler de risques) d'impacter négativement le secteur agro-alimentaire mondial. Les échanges entre ces deux

²⁵ L'OMC entend par « produits alimentaires » les produits « comestibles, bruts et transformés, destinés à l'alimentation des hommes et des animaux ».

²⁶ DEBAR Jean-Christophe, *Les échanges alimentaires mondiaux : essor de l'Asie et l'Amérique du Sud, marginalisation de l'Afrique*, Notes n°1, FARM : Paris, Février 2012, p. 1.

²⁷ DE SCHUTTER Olivier, "The Specter of Productivism and Food Democracy", *Op. cit.*, 2014, p. 217-218.

²⁸ *Ibid*, p. 222.

²⁹ OECD, *Stat Extracts: Estimate of Support to Agriculture*, stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=50476 (last visited Jan. 24, 2014) in DE SCHUTTER Olivier, *Ibid*, 2014, p. 223.

ensembles en matière agroalimentaire sont pour l'instant limités du fait de nombreuses mesures principalement non-tarifaires. L'Europe espère faire émerger des discussions un accès à de nouveaux marchés aux États-Unis, notamment pour les viandes de bœuf (interdit sur le territoire états-uniens depuis 1998), de mouton et de chèvres produites en Europe.

D'après l'analyse quantitative menée par le Parlement européen³⁰, une réduction d'un quart des mesures non-tarifaires et une suppression totale des mesures de protection tarifaire permettraient d'augmenter les échanges transatlantiques de près de 40%. Cette ouverture bénéficierait principalement aux États-Unis dont l'augmentation des exportations vers l'UE est estimée à 120% jusqu'en 2025 (contre 60% d'augmentation pour les exportations de l'UE vers les EU). Les principaux secteurs concernés en Europe sont ceux de la viande rouge (+404% d'exportation), du sucre (+297%), de la viande blanche (+289%) et des produits laitiers (+240%). Le rapport du Parlement européen alerte toutefois sur les risques de concurrence accrue qu'un tel accord pourrait engendrer, notamment pour le secteur bovin. Cette concurrence serait d'autant plus néfaste pour les producteurs européens si aucune convergence réglementaire n'était incluse dans l'accord, les contraintes européennes en matière d'OGM, d'usage des pesticides et de sécurité alimentaire étant substantiellement plus exigeantes notamment pour le secteur des viandes.

Si les échanges de biens agricoles ne représentent qu'une maigre part du total des échanges EU-UE (8% des importations agro-alimentaires européennes proviennent des États-Unis ; 13% des exportations européennes du secteur sont à destination des EU), il reste qu'un accord des deux géants renforcerait la dérégulation dans le secteur – notamment pour ce qui concerne l'usage de sanitaires et phytosanitaires. Les « *veto players* » nés du paradigme productiviste seraient alors attisés par une concurrence internationale accrue et des perspectives nouvelles de débouchés. De nombreux observateurs ont alerté sur la nécessité de changer le cap de ces négociations qui, dans leur forme actuelle, risquent de mettre à mal les démarches locales d'amélioration des systèmes alimentaires et les projets législatifs visant à améliorer l'information des consommateurs en matière d'alimentation³¹.

III. DES PISTES DE RÉOLUTION POUR UNE ALIMENTATION SAINTE ET DURABLE DANS L'UE

1. UN TERREAU LOCAL FAVORABLE À UNE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE INTÉGRÉE ET PARTICIPATIVE

L'un des enjeux majeurs de la transition vers des systèmes alimentaires durables en Europe sera la capacité des acteurs à construire un système de gouvernance faisant dialoguer les différentes échelles de décision. Les constats dressés dans les deux chapitres précédents attestent de la difficulté de voir émerger des politiques publiques alimentaires durables. Localement, pourtant, de nombreuses initiatives

³⁰ BUREAU Jean-Christophe, DISDIER Anne-Célia, EMLINGER Charlotte, FOURÉ Jean, FELBERMAYR Gabriel, FONTAGNÉ Lionel, JEAN Sébastien, *Risks and opportunities for the EU agri-food sector in a possible EU-US trade agreement*, Etude du Parlement européen, July 2014, p. 11-12.

³¹ SCHIMPF Mute, HANSEN-KUHN Karen, *EU-US trade deal: A bumper crop for 'big food'?*, Note from Friends of the Earth Europe and The Institute for Agriculture and Trade Policy, Octobre 2013, p. 8.

Quelle politique alimentaire pour l'Union européenne ?

voient le jour et se pérennisent, à l'instar du mouvement des villes en transition, lancé par l'enseignant en permaculture Rob Hopkins. L'agriculture urbaine, les circuits courts alimentaires, les regroupements d'agriculteurs et paysans locaux se multiplient en Europe. La demande des consommateurs pour une alimentation de qualité se fait de plus en plus présente. En atteste les 600 réponses d'associations, d'ONG et de citoyens à la consultation publique de la Commission européenne sur l'avenir de notre système alimentaire lancée en juillet 2013³². Cette consultation devait être le préalable d'une communication de l'exécutif européen sur l'alimentation durable. La stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi dans l'UE présageait en effet de bons espoirs de voir émerger une politique alimentaire durable conforme à l'objectif de « *stimuler la croissance, nécessaire pour offrir emplois et bien-être à ses citoyens, et veiller à ce que la qualité de cette croissance garantisse un avenir durable* »³³. La communication tant attendue s'est cantonnée à la question du gaspillage alimentaire, comme le déplore dans un article du 7 février, l'association Slow Food :

« Penser que le gaspillage est l'unique problème à résoudre pour obtenir un système alimentaire durable est une erreur. Le gaspillage est bien au contraire l'un des symptômes du mal-être du système alimentaire actuel ; et si la nourriture est gaspillée au rythme actuel, c'est parce que notre système alimentaire la considère comme un simple produit de consommation courante. »

— Source : SLOW FOOD, « L'Europe et l'alimentation durable : quelle direction prenons-nous ? », 07 février 2014, disponible sur www.slowfood.com : bit.ly/1FcGc4k (consulté le 29 avril 2015).

Avant d'appeler à la mise en place d'une politique intégrée d'alimentation durable :

« Une approche holistique s'avère fondamentale : la réduction du gaspillage alimentaire est l'un des objectifs à atteindre au sein d'une stratégie plus globale, qui prend simultanément en considération tous les autres éléments, comme la biodiversité, l'agriculture à petite échelle, l'efficacité énergétique, la filière courte comme le système d'approvisionnement, les habitudes de consommation durable, les savoirs traditionnels et l'éducation. »

Intégrer l'enjeu de l'alimentation durable au reste des politiques européennes est un enjeu majeur de la transition. Une politique alimentaire durable en Europe ne pourra en effet faire l'économie de s'intéresser aux impacts sociaux, environnementaux et économiques de l'alimentation. Les écosystèmes locaux sont en cela riches d'enseignements et devraient pouvoir constituer des pistes de solutions à l'échelle communautaire. L'exemple de la ville de Liège est à ce titre frappant : cité lors de l'intervention de Rob Hopkins à Bruxelles, le projet liégeois de reconnecter la ville avec les terres agricoles alentours a de quoi enthousiasmer. Dénommé « Aliment-Terre », le projet dit ne pas concerner « *que les agriculteurs* » mais avant tout « *ceux qui mangent* »³⁴. Sept structures de l'économie sociale et solidaire (les associations GAL des Condruses, Barricade, Exposit D, Agès & PropageS et les coopératives TRAME et Point Ferme) se sont rassemblées avec l'objectif de développer des circuits courts entre producteurs et consommateurs. Si le projet a permis de faire sortir de l'anonymat de nombreuses ressources de qualité et producteurs locaux, ses bénéfices pour le territoire sont bien plus nombreux. Il permet tout

³² COMMISSION EUROPÉENNE, Communiqué de presse du 15 juillet 2013 : « Environnement: quel avenir pour notre système alimentaire? Donnez-nous votre avis ». Disponible sur europa.eu : bit.ly/1FZUGQ5 (consulté le 29 avril 2015).

³³ COMMISSION EUROPÉENNE, COM(2011)571 finale « *Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources* », 20 septembre 2011, p. 2. Feuille de route découlant d'une des sept initiatives de la stratégie Europe 2020 « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » : www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Com_2011_0571_Feuille_de_route_Europe_efficace_utilisation_1_.pdf

³⁴ DE RUEST Eric, NOEL Benoît, « Un projet de ceinture Aliment-Terre liégeoise », non daté : www.liegeentransition.be/2013/01/un-projet-de-ceinture-verte-a-liege/ (consulté le 29 avril 2015).

d'abord à de jeunes entrepreneurs d'avoir accès à des arables via la mise à disposition de parcelles de 50 ares et d'infrastructures mutualisées. Il facilite également la traçabilité des aliments via la suppression des intermédiaires entre producteurs et consommateurs ; cette réduction du nombre de parties prenantes au « circuit » (re)crée des liens sociaux en mettant des visages sur les produits consommés. Les porteurs du projet soulignent également l'importance de telles initiatives pour maintenir dans l'emploi des exploitants agricoles en difficulté. Ils évoquent un potentiel d'emplois importants, « *plusieurs milliers sans doute* »³⁵ :

« De manière transversale à tous ces chantiers, nous désirons développer des modèles économiques qui favorisent une prospérité partagée, l'accès du plus grand nombre à une alimentation de qualité, et la réduction de son impact énergétique et écologique. (...) On le voit, la Ceinture aliment-terre liégeoise est un projet complexe, aux multiples acteurs, enjeux, ressources et temporalités. Une de nos priorités sera d'accompagner activement ce foisonnement que nous voulons participatif, citoyen et ascendant (« bottom-up »). »

— Source : La Ceinture aliment-terre liégeoise : www.catl.be/les-chantiers (consulté le 29 avril 2015).

Suivant notamment l'exemple liégeois, la transition vers des systèmes alimentaires locaux et durables en Europe devra donc avant tout s'appuyer sur une gouvernance intégrée (prenant en compte les différentes dimensions de l'enjeu alimentaire) et participative (regroupant les multiples acteurs de la chaîne alimentaire quelle que soit leur taille et leur capacité d'influence sur le système).

Le soutien aux petits producteurs locaux via la mutualisation des services et des outils logistiques sera, dans ces nouveaux modèles, un élément majeur de cette transformation vers une plus grande résilience des territoires en matière alimentaire. La multiplication du nombre de producteurs et la mise à plat des inégalités existantes étant une condition préalable au changement – via la disparition de *veto players* – le développement de politiques publiques soutenant une plus grande égalité semble indispensable. Dans un second temps, elles permettraient également de parer au retour de situations de domination et faciliteraient l'émergence de solutions socialement innovantes. En élaborant un système collaboratif où l'économie du partage prévaut, chaque acteur serait alors incité à rechercher des solutions favorables au groupe dans son ensemble :

« Because it encourages each user of services to be at the same time a provider of solutions, the promotion of social innovations can encourage the transition to a sharing economy in which the division between producers of goods, providers of services and owners of knowledge, on the one hand, and the users, on the other hand, breaks down, and in which each individual or community of users may play roles on both sides of this divide. »

— Source : DE SCHUTTER Olivier, *Op. cit.*, May 2014, p. 22.

³⁵ *ibid.*

2. DES INCITATIONS À ÉLABORER DES STRATÉGIES NATIONALES D'ALIMENTATION DURABLE

Les initiatives locales d'alimentation durable, si nombreuses soient elles, pourraient bénéficier à un ensemble bien plus grand de territoire si une stratégie nationale permettait leur transposition. Dans un système de gouvernance participatif et intégré, le rôle de la puissance publique nationale serait d'agir comme un agent fédérateur incitant à la transposition d'expériences-pilotes réussies et garantissant la cohérence des différentes politiques et dispositifs d'actions publiques entre eux. La définition d'une stratégie nationale en matière d'alimentation durable permettrait ainsi, au regard d'objectifs définis et au moyen de ressources clairement identifiées, d'identifier les actions à mettre en place. Comme le recommandait déjà la communication de la Commission de 2013, ces stratégies nationales permettraient aux acteurs locaux de disposer d'outils à même de les aider dans la mise en œuvre de leurs innovations sociales :

« Indeed, 'social innovation' appears among the key recommendations that the communication addresses to the Member States, which are urged to '[d]evelop concrete strategies for social innovation, such as public-private-third sector partnerships, ensure adequate and predictable financial support, including microfinance, and provide for training, networking and mentoring in order to support evidence-based policies', inter alia with the use of structural funds, and to '[p]rioritise social policy innovation in the implementation of relevant CSRs and report this through the [National Reform Programmes]' (European Commission 2013a: 12). »

— Source : DE SCHUTTER Olivier, *Op. cit.*, May 2014, p. 19.

Le rôle fédérateur de la puissance publique nationale permettrait le suivi et l'évaluation des initiatives mises en place mais également la coordination de politiques alimentaires locales avec des celles de la santé, de l'environnement, de l'inclusion sociale, de l'éducation, de l'emploi et du développement territoriale. La définition d'une stratégie nationale permettrait ainsi « l'identification de synergies entre des programmes tombant sous la responsabilité de différents départements »³⁶. Le soutien de ces innovations sociales et territoriales par la puissance publique nationale permettrait également de développer les sources de financement de ces initiatives en attirant le secteur privé, rassuré par le monitoring national. Ces investissements, en matière d'infrastructures notamment, nécessaires au redéploiement de systèmes de productions alimentaires locaux permettrait de générer des effets de levier difficilement envisageables sans le soutien de l'État³⁷.

Le rôle de l'État est d'autant plus précieux au regard des liens évidents entre alimentation, système de protection sociale et santé. Or, ce sont les États membres sont pleinement compétent dans le choix de leur système de protection sociale. Ces systèmes – selon qu'ils permettent ou non de protéger les plus démunis de la grande précarité – influencent l'accès des individus à l'alimentation. Dans son dernier « Panorama de la santé : Europe »³⁸, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) constate des différences de niveaux de santé suivant les différents groupes sociaux auxquels les individus appartiennent. L'obésité et le surpoids touchent ainsi principalement les groupes les plus défavorisés. Pour mesurer ces corrélations entre situation socio-économique et état de santé, les analystes se basent sur un « gradient social de santé ». Celui-ci atteste généralement que les personnes

³⁶ Olivier DE SCHUTTER, "The Specter of Productivism and Food Democracy", *Op. cit.*, 2014, p. 228.

³⁷ *Ibid.*, p. 229.

³⁸ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Panorama de la santé : Europe*, novembre 2013. Disponible sur www.oecd.org : bit.ly/1LKdEfh (consulté le 29 avril 2015).

les plus vulnérables (faible niveau d'éducation, bas revenus, minorités ethniques ou sexuelles) sont également celles en plus mauvaise santé³⁹.

À cela s'ajoute des comportements individuels qui influencent eux aussi l'état de santé. Les comportements alimentaires font partie de ces pratiques individuelles au même titre que la consommation de tabac, d'alcool, la pratique du sport, etc. Or, une étude de la Commission européenne de 2013⁴⁰ constate là encore une corrélation entre situation socio-économique et comportement individuel alimentaire. Pour les auteurs de ce rapport, le lien avec la politique agricole est évident : ils soulignent d'ailleurs le potentiel de la Politique agricole commune pour contribuer à la réduction des inégalités de santé.

« The CAP is not a social policy, but it has elements that may contribute to the reduction of health inequalities, such as ensuring a fair standard of living for farmers, the availability of food supplies and reasonable consumer prices. The CAP supports the school milk scheme and the school fruit scheme. These schemes have the potential to impact on health inequalities, although the health impacts have not been assessed. The CAP also includes a programme of distributing free food to deprived groups. This has been assessed as having improved food security amongst some vulnerable groups. »

— Source : COMMISSION EUROPÉENNE, *Op. cit.*, Décembre 2013, p. 99.

La baisse des dépenses de santé dans de nombreux pays européens n'a fait qu'aggraver ce phénomène, les ménages se retrouvant obligé de supporter le différentiel créé par le désengagement de l'État. A l'inverse, Olivier de Schutter rappelle qu'un système de protection social efficient garantit à l'individu un accès à une alimentation saine et diversifiée, quel que soit la situation d'emploi ou de revenu dans laquelle il se trouve. Citant un rapport de 2012, il rappelle que la redistribution a d'ailleurs fait ses preuves en matière de réduction de la pauvreté infantile et de la faim.

3. LES PRÉMICES D'UNE MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION (MOC) ALIMENTAIRE EUROPÉENNE

La présence d'un cadre européen a également un important rôle à jouer dans la mise en mouvement de cette transition alimentaire. A la manière du Cadre stratégique global sur la sécurité alimentaire et la nutrition, développé par le comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CFS)⁴¹, la mise en place d'un cadre européen permettrait d'améliorer les actions entreprises dans chacun des États membres en partageant les bonnes pratiques et en mettant en synergies les acteurs à même de mener à bien la transition vers des systèmes alimentaires durables. Olivier de Schutter qualifie ces cadres de « *learning tool* »⁴² (outil d'apprentissage) nécessaires pour encourager la mise en place de politiques nationales.

³⁹ « Les inégalités de santé, un mal persistant », *Alternatives Économiques*, n°66, Février 2014, p. 32-38.

⁴⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, *Health inequalities in the EU - Final report of a consortium. Consortium lead: Sir Michael Marmot*, Décembre 2013, p. 47, disponible sur ec.europa.eu : bit.ly/1MGf7Jg (consulté le 29 avril 2015).

⁴¹ COMMITTEE OF WORLD FOOD SECURITY, *Global Strategic Framework for Food & Nutrition (GSF)*, 40th Sess., Oct. 7–11, 2013, FAO Doc. CFS 2013/40/5 Add.1, 2013.

⁴² Olivier DE SCHUTTER, "The Specter of Productivism and Food Democracy", *Op. cit.*, 2014, p. 231.

Quelle politique alimentaire pour l'Union européenne ?

L'enjeu majeur à l'échelon communautaire relève ainsi du transfert de connaissances. Les obstacles sont nombreux, notamment quand il s'agit à l'échelle d'un territoire aussi large et diversifié que l'UE, d'exporter des dispositifs ou des pratiques dans des contextes politiques, sociaux et culturels complètement différents. Pour réussir, le transfert doit permettre la réappropriation et la stimulation de l'écosystème réceptionnant la pratique et prévenir toute exportation brute faisant fi de tout élément contextuel :

« The challenge is, here, to allow for a transfer of experiences that is empowering rather than disempowering: one in which local initiatives are stimulated by examples developed elsewhere, but without such examples being defined as a 'model' to be followed. Learning is encouraged, of course, but the aim should not necessarily be convergence on a limited set of solutions: it should be, instead, to stimulate the exploration of a diverse set of answers, broadening the repertoire of proposals around which democratic deliberation can be organized. »

— Source : DE SCHUTTER Olivier, *Op. cit.*, May 2014, p. 30.

Cette stimulation ne pourrait toutefois pas émerger sans la présence de certains facteurs prérequis. L'émergence du processus de Bologne comme modèle contraignant peut être un exemple riche d'apprentissage en la matière. En juin 1999, 29 pays signent la déclaration de Bologne, celle-ci introduisant la notion de coordination. En favorisant l'harmonisation des diplômes, le processus permet une meilleure reconnaissance des qualifications au niveau européen. Alors que cette déclaration destine les pays signataires à poursuivre la voie de la coopération intergouvernementale en matière d'enseignement supérieur et de recherche, les ministres qui la signent n'y voient pas d'engagement formel. Le Bologne follow-up group (BFUG) qui se met alors en place fait preuve d'un grand activisme : intermédiaire des acteurs gouvernementaux et des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, le groupe développe des outils de coordination (rapports, groupes de travail, outils de communication...) pour engager le dialogue.

La mise en place du processus de Bologne, qui tend à s'élargir à de nombreux pays européens, s'est fondée sur des instruments incitatifs. La coopération intergouvernementale choisie ne disposait d'aucune mesure contraignante, les États se coordonnant de manière souple. Or, les instruments progressivement mis en place dans le cadre du processus de Bologne ont petit à petit conduit les États à se conformer à la déclaration de 1999. Pour être bien classé dans la *scorecard* qui identifie les bons et les mauvais pays, les États se retrouvaient contraints de modifier leurs politiques publiques en matière d'enseignement. Les États sont alors rentrés dans un système d'auto-prescription où ils excluaient de prendre des décisions allant à l'encontre des objectifs de Bologne. Il n'existe pourtant aucune sanction formelle, encore aujourd'hui, dans le cadre de la déclaration de Bologne. Seul le BFUG joue le rôle de surveillant du processus et instaure, des sanctions informelles de naming and shaming par le choix des instruments utilisés (rapports, *stocktaking*, *scorecards*, etc.).

Ce processus d'évaluation par les pairs semble porter ses fruits. À l'échelle européenne, les partages d'expériences et de bonnes pratiques durables ne manquent pas. Ces échanges présentent, de surcroît, l'avantage d'encourager des innovations locales source d'enrichissement pour la démocratie locale et participative et d'une plus grande résilience pour les territoires⁴³.

⁴³ DE SCHUTTER Olivier, *Op. cit.*, May 2014, p. 31.

CONCLUSIONS

La grande majorité des acteurs de la chaîne alimentaire s'accordent aujourd'hui sur la nécessité de créer un système alimentaire durable en Europe. Les résistances sont malheureusement nombreuses : quelques géants de l'agroalimentaire disposent encore de suffisamment de poids pour s'opposer à tout changement, lequel viendrait indubitablement remettre en question les rapports de domination à l'œuvre dans le secteur. Le paradigme néolibéral a quant à lui pris le relais du paradigme productiviste et fait passer devant les impératifs de qualité et de protection de l'environnement, des préoccupations relatives à la rentabilité des produits agricoles et aux balances commerciales des États. Si ces derniers enjeux devront évidemment être considérés par la nouvelle politique alimentaire de l'UE, celle-ci devra toutefois mettre au centre de ses priorités la réalisation effective d'un droit à l'alimentation. Indirectement, la mise en place d'une telle politique régionale augmenterait la résilience du continent en même temps qu'elle permettrait de diminuer la pression sur les États tiers actuellement dépendant de la demande européenne.

Pour ce faire, la nouvelle politique alimentaire de l'UE devra savoir mettre en place un système de gouvernance inclusif, faisant participer les différents niveaux décisionnels, du local au régional et solliciter un large éventail d'acteurs, depuis l'élaboration même de l'action publique. Le principe de coopération intergouvernementale utilisé à Bologne tout comme la Méthode ouverte de coordination, peuvent être des modèles dont s'inspirer. Cette politique devra par ailleurs, à la manière du concept de *mainstreaming* mis en œuvre pour les politiques de genre, savoir intégrer plusieurs politiques publiques jusque-là relativement hermétiques à la question alimentaire : agriculture, santé, environnement, énergie, développement local, éducation...

Les objectifs de la mise en œuvre d'une politique alimentaire durable intégrée et multi-niveaux sont tout aussi nombreux : réduction de l'exode rural, optimisation des politiques de développement local, augmentation de la résilience des villes européennes, accroissement de la santé et du bien-être des Européens... Les premiers pas vers cette transition ont déjà été réalisés dans le cadre d'initiatives locales de circuits courts, la formation de regroupements d'agriculteurs-paysans, l'organisation de disco-soupes sensibilisant au gaspillage alimentaire, etc. Tout comme au Brésil ou au Canada, la formalisation d'une politique alimentaire durable ne pourra faire l'économie d'une dynamique *bottom-up*, les *veto players* du système actuel présentant, de toutes manières, trop de résistances au changement. Pour atteindre la masse critique nécessaire à une véritable remise en question des monopoles existants, l'Europe devra se donner les moyens de former des communautés locales cohésives – comme c'est le cas pour les initiatives de Villes en transition – mais non exclusives, qui permettent une exportation du modèle et une inclusion de nouveaux arrivants dont l'identité socio-culturelle pourrait différer du reste du groupe.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTATION OFFICIELLE

- COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, Avis. « L'accaparement des terres : une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale », 21 janvier 2015.
- COMMISSION EUROPÉENNE, COM(2011)571 finale « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », 20 septembre 2011.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Communication, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013) 83 final, 20 février 2013.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Communiqué de presse du 15 juillet 2013 : « Environnement: quel avenir pour notre système alimentaire? Donnez-nous votre avis ». Disponible sur europa.eu : bit.ly/1FZUGQ5 (consulté le 29 avril 2015).
- COMMISSION EUROPEENNE, *Diabète et risques pour la santé: un projet de recherche sur l'obésité s'attaque à la question*, non daté : ec.europa.eu/research/health/pdf/project-story-tobi_fr.pdf (consulté le 29 avril 2015).
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Health inequalities in the EU - Final report of a consortium. Consortium lead: Sir Michael Marmot*, Décembre 2013.
- COMMITTEE OF WORLD FOOD SECURITY, Global Strategic Framework for Food & Nutrition (GSF), 40th Sess., Oct. 7–11, 2013, FAO Doc. CFS 2013/40/5 Add.1, 2013.
- Déclaration universelle des droits de l'homme, article 25, 1948.

ÉTUDES ET PUBLICATIONS

- BUREAU Jean-Christophe, DISDIER Anne-Célia, EMLINGER Charlotte, FOURÉ Jean, FELBERMAYR Gabriel, FONTAGNÉ Lionel, JEAN Sébastien, *Risks and opportunities for the EU agri-food sector in a possible EU-US trade agreement*, Étude du Parlement européen, July 2014.
- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, *Perspectives agricoles en France et en Europe*, 2006.
- DE SCHUTTER Olivier, "The Specter of Productivism and Food Democracy", *Wisconsin Law Review*, vol. (2014).
- DE SCHUTTER Olivier, *Mission to Canada*, Report of the Special Rapporteur on the right to food presented to the 22nd Session of the United Nations Human Rights Council, December 2012. Disponible sur www.srfood.org : bit.ly/1gJ6lvI (consulté le 29 avril 2015)
- DE SCHUTTER Olivier, *The EU's Fifth Project: Transitional Governance in the Service of Sustainable Societies*, May 2014.
- DEBAR Jean-Christophe, *Les échanges alimentaires mondiaux : essor de l'Asie et l'Amérique du Sud, marginalisation de l'Afrique*, Notes n°1, FARM : Paris, Février 2012.
- DELOITTE LLP, *The Ontario Municipal Knowledge Network. Best practices in local food*, Report for The Ontario Municipal Knowledge Network (OMKN), 2013, p. 44. Disponible sur www.roma.on.ca : bit.ly/1QvoUjI (consulté le 29 avril 2015).
- DURAND François, NESTOR Jean, VERLIAC Françoise, membres du Comité permanent de coordination des inspections et Nicolas GRIVEL, membre de l'Inspection générale des affaires

sociales, Résumé du rapport n°2004-185, *L'articulation entre expertises nationale et européenne en matière de sécurité alimentaire*, décembre 2004.

- FAO, *The Fome Zero (Zero Hunger) Program. The Brazilian Experience*, 2011, p. 12. Disponible sur www.fao.org : bit.ly/1Kx7FdS (consulté le 29 avril 2015).
- GAROT Guillaume, *Lutte contre le gaspillage alimentaire : propositions pour une politique publique*, Rapport au Premier Ministre français issu de la Mission parlementaire de Guillaume GAROT sur la lutte contre le gaspillage alimentaire, avril 2015.
- LASBLEIZ Ronan, *L'agroécologie : inscrire l'agriculture dans la transition*, Note d'Analyse POUR LA SOLIDARITÉ, octobre 2015.
- LASBLEIZ Ronan, *La place de l'agroécologie et de ses principes dans les politiques publiques en Europe*, Note d'Analyse POUR LA SOLIDARITÉ, octobre 2015.
- MULLER Pierre, LASCOUMES Pierre, « L'éco-pouvoir », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 3, pp. 491-493.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Panorama de la santé : Europe*, novembre 2013. Disponible sur www.oecd.org : bit.ly/1LKdEfh (consulté le 29 avril 2015).
- ROBINET Aurore, *Les circuits courts alimentaires, enjeux économiques et perspectives pour les territoires*, Note d'Analyse POUR LA SOLIDARITÉ, octobre 2015.
- SCHIMPF Mute, HANSEN-KUHN Karen, *EU-US trade deal: A bumper crop for 'big food'?*, Note from Friends of the Earth Europe and The Institute for Agriculture and Trade Policy, Octobre 2013.

RESSOURCES MÉDIATIQUES

- "EU one step closer to law on national GMO crop bans", *Euractiv.com*, 12 novembre 2014 : bit.ly/1iuel5c (consulté le 29 avril 2015).
- « Les inégalités de santé, un mal persistant », *Alternatives Économiques*, n°66, Février 2014.
- DE RUEST Eric, NOEL Benoît, « Un projet de ceinture Aliment-Terre liégeoise », non daté. Disponible sur www.liegeentransition.be : bit.ly/1JmyvDH (consulté le 29 avril 2015).
- GLOBAL JUSTICE NOW, *Is Brazil's Zero Hunger programme working?*, 12 September 2013. Disponible sur : www.globaljustice.org.uk : bit.ly/1NIXuao (consulté le 28 avril 2015).
- GRAIN, *Land grabbing for biofuels must stop*, 21 February 2013. Disponible sur www.grain.org : bit.ly/1OrxK4f (consulté le 28 avril 2015).
- Julien SARTRE, « Dans le Morbihan, des paysans produisent autrement... et ça marche ! », 2 septembre 2015. Disponible sur www.mediapart.fr : bit.ly/1V7BkPL (consulté le 3 septembre 2015).
- LYMBERY Philip, « Vers une politique alimentaire durable pour l'Europe », 2 avril 2014, disponible sur www.ciwf.fr : bit.ly/1iueh5q (consulté le 29 avril 2015).
- ROBERT Aline, « L'embargo russe sur le porc européen sème la zizanie à Bruxelles », *Euractiv.fr*, 20 mars 2014 : bit.ly/1MnN52k (consulté le 29 avril 2015).
- SLOW FOOD, « L'Europe et l'alimentation durable : quelle direction prenons-nous ? », 07 février 2014 : www.slowfood.com/international/slow-stories/209605/the-eu-and-food-sustainability-where-do-we-go-now/q=ADA59B/fr (consulté le 29 avril 2015).

Cette publication électronique peut à tout moment être améliorée
par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.

Fondé par l'économiste belge Denis Stokkink en 2002, POUR LA SOLIDARITÉ - PLS est un European think & do tank indépendant engagé en faveur d'une Europe solidaire et durable.

POUR LA SOLIDARITÉ se mobilise pour défendre et consolider le modèle social européen, subtil équilibre entre développement économique et justice sociale. Son équipe multiculturelle et pluridisciplinaire œuvre dans l'espace public aux côtés des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations de la société civile avec comme devise : Comprendre pour Agir.

ACTIVITÉS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS met ses compétences en recherche, conseil, coordination de projets européens et organisation d'événements au service de tous les acteurs socioéconomiques.

Le laboratoire d'idées et d'actions **POUR LA SOLIDARITÉ – PLS**

1

Mène des travaux de recherche et d'analyse de haute qualité pour sensibiliser sur les enjeux sociétaux et offrir de nouvelles perspectives de réflexion. Les publications POUR LA SOLIDARITÉ regroupées en sein de trois collections « Cahiers », « Notes d'Analyse », « Études & Dossiers » sont consultables sur www.pourlasolidarite.eu et disponibles en version papier.

2

Conseille, forme et accompagne sur les enjeux européens en matière de lobbying et de financements.

3

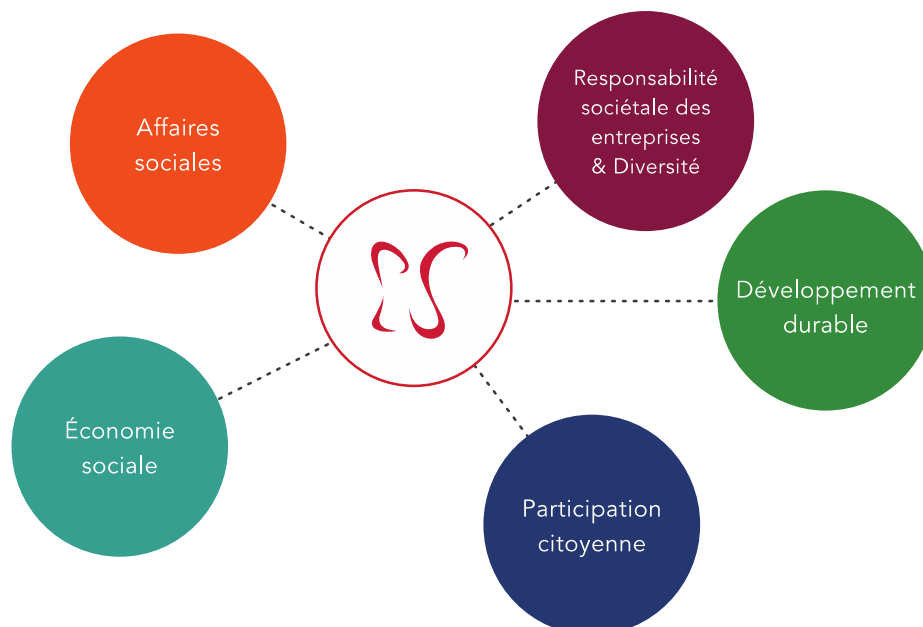
Conçoit et réalise des projets transnationaux en coopération avec l'ensemble de ses partenaires européens.

4

Organise des conférences qui rassemblent dirigeant/e/s, expert/e/s européen/ne/s, acteurs de terrain et offrent un lieu de débat convivial sur l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

THÉMATIQUES

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS inscrit ses activités au cœur de cinq axes thématiques :



OBSERVATOIRES EUROPÉENS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS réalise une veille européenne thématique et recense de multiples ressources documentaires (textes officiels, bonnes pratiques, acteurs et actualités) consultables via ses quatre observatoires européens :

- www.ess-europe.eu
- www.transition-europe.eu
- www.diversite-europe.eu
- www.participation-citoyenne.eu

COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Sous la direction de Denis Stokkink

NOTES D'ANALYSE - *Éclairages sur des enjeux d'actualité*

- *Entreprises et transition : enjeux et perspectives face à l'urgence climatique*. Aurore Robinet, juillet 2015.
- *La protection sociale des travailleurs indépendants*. Éric Moranval, juin 2015.
- *Les clusters d'innovation sociale : analyse et bonnes pratiques européennes*. Pierre Perard, juin 2015.
- *Sept questions clés sur la COP 21*. Stefano Messina, juin 2015.
- *L'économie sociale : une réponse aux besoins de proximité*. Pierre Perard, juin 2015.
- *Les initiatives citoyennes européennes : un échec ?* Éric Moranval, mai 2015.
- *L'économie circulaire en Europe : un pas en avant, deux pas en arrière ?* Stefano Messina, avril 2015.
- *Commission Juncker : quelle politique pour l'emploi ?* Léa Bottani-Dechaud, avril 2015.

CAHIERS - *Résultats de recherches comparatives européennes*

- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en France*. PLS / SMart, mai 2015.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en Wallonie*. PLS / SMart, mai 2015.
- *Le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes*. Céline Brandeleer, n°33, octobre 2014.
- *La Transition : un enjeu économique et social pour la Wallonie*. Sanjin Plakalo, n°32, mars 2013.

ÉTUDES & DOSSIERS - *Analyses et réflexions sur des sujets innovants*

- *Politiques de versement des prestations sociales en Europe - Étude de cas comparative*. POUR LA SOLIDARITÉ et groupe Up, mars 2015.
- *Habitat et handicap : recommandations pour un habitat dans une société inclusive*. En collaboration avec l'Association des Paralysés de France et l'Université Paris Est Créteil – LIRTES, décembre 2014.
- *Entreprises sociales - Comparaison des formes juridiques européennes, asiatiques et américaines*. Maïté Crama, juin 2014.
- *Habitat et inclusion sociale des personnes en situation de handicap en Europe*, Sanjin Plakalo, décembre 2013.

Toutes les publications **POUR LA SOLIDARITÉ - PLS** sur www.pourlasolidarite.eu

Développement durable

Le développement durable est un mode de développement des activités humaines équilibré, viable à long terme dont les impacts écologique, social et économique ont été pris en compte. Depuis sa création le think & do tank européen POUR LA SOLIDARITÉ – PLS développe une réflexion novatrice et de multiples recherches autour des concepts de: logement durable, développement local, nouveaux métiers de la ville, transition durable, empreinte positive des entreprises sociales.

Manger sain à un prix raisonnable tout en assurant des emplois de qualité et des salaires décents pour les producteurs : les questions alimentaires dépassent très largement les seules prérogatives des ministères de l'agriculture. Dans cette première note d'une série de quatre publications, PLS offre une perspective historique des politiques alimentaires menées en Europe depuis le XXème pour mieux comprendre les défis auxquels nous faisons face pour engager la transition vers une alimentation saine et durable.

Sur la scène européenne, le secteur agroalimentaire a toujours bénéficié d'une place de choix dans le débat public. Depuis le début du projet d'intégration européenne, l'agriculture fait l'objet de réflexions intenses traduites depuis 1962, par la Politique Agricole Commune. Les critiques récurrentes essuyées par la PAC attestent de la difficulté de réformer un secteur qui impacte de nombreux aspects économiques et sociaux du continent.

Déséquilibre entre les acteurs du système agroalimentaire actuel, développement de la libre concurrence et des accords commerciaux, sous-exploitation des potentiels agricoles locaux, notamment en Afrique... nombreux sont

les obstacles à la transition vers des systèmes alimentaires durables.

Des pistes de résolutions semblent toutefois exister. L'un des enjeux majeurs de la transition vers des systèmes alimentaires durables en Europe sera la capacité des acteurs à construire un système de gouvernance faisant dialoguer les différentes échelles de décision. De même qu'il sera nécessaire d'intégrer l'enjeu de l'alimentation durable au reste des politiques européennes (santé publique, commerce international, environnement...).

À l'appui de plusieurs exemples de terrain et de comparaisons internationales, cette note, issue du cours « Global Hunger » de SciencesPo Paris, valorise les premiers pas déjà réalisés vers des systèmes alimentaires durables. Mais elle rappelle également la nécessité de faire converger ces initiatives pour atteindre une masse critique nécessaire à une véritable remise en questions des monopoles existants !

Cette publication s'inscrit dans le cadre d'un dossier consacré à l'agriculture et l'alimentation durable en Europe. Les trois notes complémentaires composant ce dossier thématique sont disponibles sur notre site.

Collection « Notes d'analyse » dirigée par Denis Stokkink