

Sécurité alimentaire et droit à l'alimentation en Méditerranée



CONTEXTE ET ENJEUX

LA QUESTION ALIMENTAIRE va devenir, pour toute la région, un problème crucial sous l'effet de :

- la croissance de la population au Sud et à l'Est de la Méditerranée, avec près de 400 millions de personnes à nourrir en 2030,
- la montée des déséquilibres nutritionnels et des maladies accompagnant l'abandon progressif de la diète méditerranéenne,
- la dégradation des écosystèmes, le réchauffement climatique, la diminution des surfaces agricoles disponibles et des ressources en eau, affectant gravement le potentiel productif local qui fournit aujourd'hui plus de 25 millions d'emplois dans la région.

Conséquence : un déficit alimentaire biologique et économique croissant, une dépendance accrue des importations, à partir de marchés internationaux instables.

Si rien n'est entrepris dès maintenant, une catastrophe sociale, économique et écologique, à terme assez rapproché, est inévitable. L'UE est directement concernée au titre de la géopolitique et de la contribution au droit à l'alimentation et au développement durable. Elle doit réagir et dépasser les discussions sur les accords de libre échange euroméditerranéens dans lesquels on s'enlise depuis trente ans.

PROPOSITIONS D'ACTION DE L'UPM

L'UE doit innover en proposant une nouvelle politique agricole et alimentaire méditerranéenne, fondée sur son expérience d'un demi-siècle et sur des principes de solidarité et de co-développement, selon des axes et des dispositifs qu'elle sait concevoir et mobiliser :

- favoriser dans les PSEM l'augmentation de la production alimentaire locale par un investissement significatif dans la R&D, la formation et la mise en place d'institutions structurant les filières du type OCM

(organisation commune de marché) et interprofessions, et de réglementations permettant l'amélioration de la qualité des produits (normes et labels) ;

- promouvoir le modèle alimentaire méditerranéen par l'éducation, le développement des indications géographiques et un plan de communication dans les pays membres de l'UPM et dans le monde, afin de reconquérir les marchés intérieurs et d'accroître les exportations ;
- construire une sécurité alimentaire collective régionale en activant les complémentarités Nord-Sud et Sud-Sud à travers

des contrats d'approvisionnement à moyen terme et des stocks de sécurité pour les produits stratégiques (céréales et oléagineux) et une préférence commerciale euro-méditerranéenne à l'échelle de l'UPM pour l'ensemble des produits alimentaires.

Ces dispositifs présentent le double avantage d'être rapidement opérationnels et relativement peu coûteux. Ils pourraient être mis en place sur la base du volontariat et du cofinancement au niveau des PSEM, après validation au second sommet de l'UPM.

La sécurité alimentaire en Méditerranée constitue probablement l'un des défis les plus critiques que la région aura à affronter dans les prochaines décennies. L'UPM devrait, dès lors, en faire une priorité allant jusqu'à constituer un cadre institutionnel adapté pour concevoir et mettre en place une véritable politique de sécurité alimentaire, prenant la forme d'un pacte euro-méditerranéen.

1. La sécurité alimentaire en Méditerranée : un enjeu majeur

DU POINT DE VUE DU CONSOMMATEUR, la sécurité alimentaire fait écho au «droit à l'alimentation» qui figure dans la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* de 1948. Or si les Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont proches de maîtriser la sous-alimentation, il n'en va pas de même en ce qui concerne la qualité de leurs aliments et la sauvegarde de leur patrimoine culinaire. En effet, les maladies d'origine alimentaire représentaient 55% de la mortalité dans les PSEM (Balkans compris) en 2002. D'autre part, les enquêtes montrent que le fameux modèle alimentaire méditerranéen, considéré comme optimal pour la santé par les nutritionnistes, est en voie de disparition dans les pays qui l'ont inventé au fil de cinq millénaires.

DU POINT DE VUE DE LA PRODUCTION, la situation est également préoccupante dans l'ensemble du Bassin méditerranéen du fait de fortes contraintes sur la terre, l'eau et les filières. A un potentiel foncier agricole limité (moins de 85 millions d'ha cultivables dans la zone Afrique du Nord/Moyen-Orient, ANMO), s'ajoutent des ressources hydriques insuffisantes et une pression urbaine, industrielle et touristique croissante. Cette situation sera aggravée par le changement climatique qui pourrait entraîner des baisses de production de l'ordre de 20% dans la zone. Enfin, les filières alimentaires restent peu structurées et globalement sous-performantes. Elles sont marquées par une dualité interne entre un secteur moderne et un secteur traditionnel qui reste largement majo-

ritaire et pèse encore lourd dans les économies nationales. Cette situation explique, pour l'essentiel, les importants écarts de productivité des entreprises locales avec les firmes dominant le marché international.

DU POINT DE VUE DE LA GOUVERNANCE, les PSEM se caractérisent par la faiblesse du dispositif d'observation de terrain (par exemple, pas de statistiques de veille sanitaire, ni de réseau d'information comptable agricole et agroalimentaire), l'absence de véritable politique alimentaire et nutritionnelle, l'effacement des politiques agricoles après la période d'ajustement structurel (années 80), un cadre réglementaire sur la qualité des produits incomplet ou peu appliqué, et le poids du secteur informel.

Si rien n'est entrepris, les pires crises alimentaires sont à venir. Tous les exercices de prospective mondiale menés dans la période récente pointent la zone ANMO comme la plus déficitaire en termes de disponibilités alimentaires par habitant, avec une aggravation de la situation dans les décennies à venir du fait d'un écart croissant entre les ressources productives locales et les besoins générés par une population en augmentation (380 millions de personnes en 2030, + 25% par rapport à 2010). Il en résultera mécaniquement une facture commerciale explosive (16 milliards US\$ en 2004-2006, + 34% depuis 1995, + 80% en 2007-2008, doublement probable autour de 2030).

2. Géopolitique de la sécurité alimentaire

LES CRISES ALIMENTAIRES ont une cause commune: l'excès de dérégulation. La foi dans la capacité des marchés à répartir les ressources et les marchandises, à gérer les risques en les transférant à ceux qui sont les plus à même de les porter, nous a aveuglés. Plutôt que de décider par nous-mêmes quelle priorité est donnée à l'alimentation, nous avons laissé cette décision aux marchés financiers sur lesquels les matières premières, dont les denrées alimentaires, sont traitées comme des actifs.

Les raisons de la crise alimentaire récente sont toujours là. Dès que le prix du baril dépasse 80 us \$, les biocarburants deviennent attractifs et réduisent les disponibilités alimentaires en céréales, oléagineux et sucre. Dès que la croissance de l'Asie s'emballle, ses importations de produits alimentaires suivent. Dès qu'une menace sur les marchés monétaires et financiers apparaît, les fonds d'investissement spéculent sur les matières premières.

Les mêmes causes produisent les mêmes effets. La prochaine crise alimentaire peut survenir d'un

moment à l'autre, avec son cortège de souffrances et de pauvreté pour une proportion croissante de l'humanité. Elle risque d'être particulièrement violente dans la zone ANMO.

Nous pouvons réclamer une réforme en profondeur des marchés mondiaux de matières premières, pour y introduire une régulation accrue, et éviter ainsi les traumatismes qui accompagnent l'explosion des bulles spéculatives. Ces changements seront collectifs ou ne seront pas. C'est au G20 et dans les forums mondiaux – Organisation mondiale du commerce, Banque mondiale, Fonds monétaire international, Cnuced – que cet agenda doit être promu et débattu. La France et l'Union européenne ont obtenu des engagements forts de revoir la réglementation internationale des marchés financiers. Il faut y ajouter les marchés des matières premières.

Cette action doit être soutenue par une dynamique au sein de l'Union européenne. Les discussions engagées au titre du bilan de santé de la réforme de la politique agricole commune, doivent être l'occasion de mettre à plat les dérives d'une gestion exclusive par les marchés de l'agriculture et de l'alimentation de l'Europe et de la Méditerranée.

3. Trois volets d'action pour assurer la sécurité alimentaire

LES PISTES D'ACTION SUGGÉRÉES sont guidées par un objectif de renforcement de la sécurité alimentaire régionale. Elles s'inscrivent dans une perspective de développement durable, fondé sur une solidarité de proximité.

En premier lieu, il faut agir vigoureusement pour l'amélioration de la situation nutritionnelle par la promotion d'un modèle méditerranéen contemporain et enraciné dans l'histoire. Un tel modèle est porteur d'une différenciation permettant la reconquête des marchés intérieurs et l'expansion internationale. Pour consolider et promouvoir la diète méditerranéenne, des actions d'information, de formation et de communication sont nécessaires. L'information passe par le recensement du patrimoine culinaire dans chaque pays et la création d'un observatoire permanent de la situation nutritionnelle. La formation consiste à mettre en place, à tous les niveaux (primaire, secondaire, supérieur), un enseignement sur les bonnes pratiques alimentaires fondé sur la diète méditerranéenne. Enfin, la communication passe par la création d'outils de promotion sur les différents médias et leur diffusion dans les pays de l'Euro-Méditerranée et dans le reste du monde.

LE SECOND VOLET traite de l'augmentation de la production alimentaire locale dans les PSEM par un nouveau cadre institutionnel, par l'innovation technique et organisationnelle et la formation. Une politique agricole et agroalimentaire, fondée sur le concept de filière intégrée au territoire doit stimuler les acteurs économiques. Une intensification de la R&D doit permettre l'amélioration de la productivité agricole et agroalimentaire en gérant mieux les ressources naturelles et l'environnement. La qualification managériale par d'ambitieux programmes de formation doit conduire à des gains de productivité tout au long des filières.

Il s'agit ici de mobiliser l'expérience acquise par l'Union européenne dans le cadre de la préadhésion des PECO, pour coopérer avec les PSEM en vue de réformer en profondeur leur agriculture, de la rendre plus productive tout en respectant la dimension sociale et les critères du développement durable. Un deuxième élément de ce volet consistera à mutualiser avec les PSEM la production de normes de qualité, phytosanitaires et de traçabilité, en les aidant à adopter et à se conformer aux standards de l'Union européenne. Un accord pour utiliser les normes européennes, assorti d'une concertation élargie pour renforcer leurs institutions de contrôle doit être inscrit à l'agenda de l'Union pour la Méditerranée.

LE TROISIÈME VOLET est relatif à la mise en place d'une « souveraineté alimentaire collective » fondée sur une logique de complémentarité et de proximité, en échangeant des garanties d'approvisionnement contre des garanties de débouchés. Cette politique serait à concevoir à l'aide de trois instruments qui ont prouvé leur efficacité en Europe : (1) les OCM (organisations communes de marché) et (2) la préférence commerciale, élargie ici à un espace euroméditerranéen, dans le domaine de la régulation des marchés; (3) le dispositif de protection et promotion des IG (indications géographiques), dans le domaine du développement local; et enfin (4) un approfondissement des relations commerciales, en passant des contrats d'approvisionnement à moyen terme entre l'UE et les PSEM et en créant un stock de sécurité collective financé conjointement par les pays de l'Union pour la Méditerranée.



4. Opportunités et défis

TRANSFORMER LES AGRICULTURES du Sud pour les rendre compétitives demandera un fort engagement des gouvernements. C'est pour cette raison que la participation à ce programme de sécurité alimentaire collective doit se faire sur une base volontaire, avec les pays décidés à réaliser les réformes nécessaires à l'amélioration de leur modèle de consommation et à la transformation de leurs filières agroalimentaires.

Par cette initiative, l'Union pour la Méditerranée fera la preuve de la solidarité active entre ses membres et introduira la coopération dans le secteur agricole et agroalimentaire, celui-là même qui a tant contribué à éloigner les deux rives.

Ce devoir de solidarité ne procède pas d'une démarche altruiste naïve. Il est conforme à l'intérêt des pays de la région de construire des liens forts et de privilégier les échanges au sein de leur voisinage. Ainsi, la réforme des agricultures et des filières agroalimentaires des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée se traduira naturellement par une amélioration de la situation nutritionnelle des populations et par une progression du pouvoir d'achat de ces économies dont l'Union européenne est le premier partenaire commercial. Elle se traduira également par plus d'opportunités d'emploi

pour la jeunesse de ces pays et réduira la tentation et les tensions de l'émigration. Elle permettra enfin d'assurer un approvisionnement optimisé des entreprises agroalimentaires et de créer ainsi des débouchés pour l'agriculture et l'industrie européenne, donc des emplois au Nord.

Pour que ce projet réussisse, il est nécessaire qu'il soit financé principalement par le pays qui en bénéficiera. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera responsable de son devenir et soucieux de l'efficacité de sa politique. La coopération ne doit être qu'un complément, substantiel peut-être, mais destiné à appuyer la réforme, pas à la motiver. La crise alimentaire a redonné la priorité politique et budgétaire à l'agriculture ; il faut que chacun en tire les leçons.

Plus généralement, le modèle agricole et alimentaire euroméditerranéen privilégie une agriculture d'entreprises familiales et un tissu dense de TPE/PME agroalimentaires et commerciales, des technologies éprouvées par une expérience séculaire, et en même temps ouvertes à l'innovation, un ancrage territorial par les IG et une alimentation aujourd'hui mondialement connue pour ses bénéfices sanitaires et sociaux. Tout cela constitue le socle d'une politique sectorielle régionale nous permettant, ensemble, d'exister demain par une «compétence distinctive» face au rouleau compresseur de la mondialisation et en même temps de relever les défis du développement durable.

Henri Nallet : Ancien Ministre de l'Agriculture (France) Conseiller d'Etat, Directeur Général des Affaires Européennes et Conseiller du Président, Laboratoires Servier. **Hassan Benabderrazik** : Ancien Secrétaire général du Ministère de l'Agriculture (Maroc) Economiste Senior. **Jean-Louis Rastoin** : Professeur émérite SupAgro, (France).



IPAMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -

L'Institut de prospective économique du monde méditerranéen, IPAMED, est une association reconnue d'intérêt général, créée en 2006. Think tank promoteur de la région méditerranéenne, il a pour mission de rapprocher par l'économie, les pays des deux rives de la Méditerranée. Il est indépendant des pouvoirs politiques dont il ne reçoit aucun financement. → www.ipemed.coop