C/2024/6878

28.11.2024

Avis du Comité économique et social européen

Une transition juste pour assurer un avenir durable aux systèmes agroalimentaires de l'UE

(avis d'initiative)

(C/2024/6878)

Rapporteure: **Kerli ATS**

Corapporteur: **Florian MARIN**

Conseiller	Tomaso FERRANDO (pour la rapporteure)

Décision de l'assemblée plénière	18.1.2024
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section	3.9.2024
Adoption en session plénière	19.9.2024
Session plénière n°	590
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	136/0/9

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE estime qu'une transition juste des systèmes agroalimentaires doit aborder de manière cohérente les aspects sociaux, environnementaux et économiques, en adoptant une approche globale, coordonnée et intégrée. Cette transition juste devrait dans ses principes être fondée sur la justice distributive, la reconnaissance, la participation, l'ambition environnementale et climatique, les droits humains et le principe consistant à «ne laisser personne de côté».

1.2. Le CESE considère que des politiques publiques intégrées sont nécessaires pour faire en sorte que toutes les parties prenantes, y compris les petits agriculteurs, les pêcheurs et les travailleurs du secteur alimentaire, soient au cœur de la transition juste. Les principes de justice sociale et écologique doivent guider le développement de systèmes alimentaires durables, garantir une répartition équitable des coûts, des ressources et des avantages, et soutenir le droit à l'alimentation et à la nutrition.

1.3. Le CESE propose que la justice participative soit intégrée dans tous les aspects de la transition juste des systèmes agroalimentaires. Cette intégration devrait garantir des processus équilibrés d'information et de consultation qui tiennent compte de la situation des acteurs vulnérables tout au long des chaînes de produits agroalimentaires. Elle devrait également mettre l'accent sur la disponibilité des informations, la transparence, l'éducation, la reconversion et le perfectionnement professionnels, et viser à renforcer les capacités à tous les niveaux des systèmes alimentaires et au profit de l'ensemble des acteurs.

1.4. Le CESE propose que la transition juste couvre la protection, la défense et le respect de l'ensemble des droits des travailleurs, notamment en renforçant et en soutenant les mécanismes de conditionnalité sociale tels que celui relevant de la politique agricole commune (PAC), mais aussi en veillant à ce que les agriculteurs génèrent des revenus décents afin de pouvoir en fournir également à leurs travailleurs.

1.5. Pour répondre au besoin urgent d'une transformation structurelle des systèmes alimentaires de l'Union, le CESE recommande les mesures suivantes:

— adopter une approche systémique de la législation et de la gouvernance des systèmes alimentaires de l'UE qui aille au-delà de la production agricole et respecte les principes de justice examinés ci-après;

— œuvrer à l'introduction de revenus et salaires décents dans l'ensemble de l'Union, ainsi que tout au long des chaînes alimentaires des pays tiers qui approvisionnent l'Union, et promouvoir, en accord avec les autorités nationales et infranationales, des formes de soutien financier et de stabilisation des prix qui garantissent aux citoyens consommateurs l'accessibilité et le droit à l'alimentation;

— mettre en œuvre des politiques qui facilitent l'accès à la terre pour les nouvelles générations d'agriculteurs et de petits producteurs, mettre fin à la concentration foncière en favorisant une répartition équitable des terres et faire correspondre les politiques foncières avec les directives volontaires de la FAO sur les régimes fonciers ([1]);

— s'attaquer aux inégalités relevant de la PAC, ce qui est essentiel pour assurer une transition juste, en veillant à ce que tous les États membres bénéficient d'un soutien équitable afin de garantir des conditions de concurrence équitables dans le secteur agricole de l'Union;

— introduire des règlements visant à limiter la spéculation et la financiarisation dans les systèmes alimentaires, promouvoir la transparence sur les marchés des produits alimentaires de base et mettre en place des instruments financiers qui soutiennent les pratiques durables à toutes les étapes des systèmes alimentaires;

— investir dans la recherche et le développement de pratiques et de technologies durables, tout en ayant conscience des répercussions sur la distribution et la reconnaissance des formes de production, de distribution et de consommation qui existent de longue date, en promouvant l'innovation dans la pratique et en fournissant des formations et des ressources aux agriculteurs ainsi qu'aux entrepreneurs et aux travailleurs du secteur alimentaire, afin de soutenir l'adoption de pratiques durables;

— adopter des normes plus ambitieuses et plus contraignantes pour des marchés publics alimentaires durables et équitables, et utiliser les achats publics et les programmes alimentaires de l'Union comme outils pour soutenir une transition juste vers des systèmes alimentaires durables sur les plans social, économique et environnemental;

— reconnaître l'importance des tâches domestiques et des soins dans l'ensemble du système alimentaire, ainsi que le rôle central des femmes et des jeunes dans les systèmes agroalimentaires actuels et futurs;

— soutenir les pratiques qui favorisent la biodiversité et la préservation des ressources naturelles, et mettre en œuvre des politiques qui encouragent l'intégration des services écosystémiques dans les systèmes agroalimentaires;

— créer un fonds pour une transition agroalimentaire juste afin de soutenir les petites et moyennes entreprises agroalimentaires, ainsi qu'un observatoire de la transition alimentaire juste, dans le cadre de la proposition de création d'un observatoire de la transition juste ([2]);

— intégrer une perspective mondiale de la transition juste de l'UE dans les systèmes agroalimentaires, qui fasse correspondre les engagements en matière de gouvernance locale, régionale, internationale et mondiale avec les objectifs relatifs aux droits humains, à l'environnement et au climat, ainsi qu'avec les principes de justice et de durabilité dans les systèmes alimentaires mondiaux;

— élaborer des campagnes de sensibilisation du public visant à promouvoir la consommation d'aliments locaux, sains et produits de manière durable, et mettre en œuvre des programmes éducatifs dans les écoles pour apprendre aux enfants l'importance de systèmes alimentaires durables et d'habitudes alimentaires saines.

([1]) FAO, Les directives volontaires sur les régimes fonciers.

([2]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Faire progresser le cadre politique de l'Union européenne en faveur d'une transition juste: quelles sont les mesures nécessaires?» (JO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj).

2. **Nécessité d'une transition globale et juste pour les systèmes agroalimentaires de l'Union**

2.1. Les systèmes alimentaires de l'UE sont à la croisée des nombreux défis auxquels la région est confrontée. Les pertes d'emplois dues à l'évolution des schémas et des zones géographiques de production, l'appauvrissement des ménages, l'hyperinflation, la réaffectation des dépenses publiques ([3]) des services sociaux vers le secteur de l'armée et de la défense ([4]), l'augmentation des maladies non transmissibles liée à la baisse du coût des régimes alimentaires malsains ([5]), le changement climatique et les phénomènes météorologiques extrêmes, la transition vers des économies à faible intensité de carbone ([6]) et la perte de biodiversité ne sont que quelques-unes des questions sociales, environnementales et économiques qui s'entrecroisent avec les systèmes alimentaires et qui, dans certains cas, sont directement liées à la manière dont ils fonctionnent et sont structurés.

2.2. Si la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'Union a fait preuve d'une résilience considérable, en maintenant l'accès aux denrées alimentaires dans l'ensemble de la région, même dans des conditions difficiles telles que la pandémie de COVID-19, la crise des prix des produits de base et de l'énergie, les tensions géopolitiques et les crises climatiques, ces événements ont également mis en évidence d'importantes vulnérabilités.

2.3. Le CESE se félicite des efforts actuellement déployés pour intégrer les considérations relatives aux systèmes alimentaires dans les débats menés aux échelons européen et mondial, et souligne l'importance d'une approche globale des personnes, des animaux et des écosystèmes. Toutefois, le CESE prend note de la suspension du processus législatif relatif au cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables ([7]) et invite la future Commission à relancer les discussions à la lumière des principes dont il est question dans le présent avis.

2.4. En outre, le CESE constate qu'il est nécessaire que les systèmes agricoles et alimentaires de l'Union connaissent une transformation urgente et structurelle, qui aille au-delà de ce qui est actuellement mis en œuvre et qui soit conforme aux obligations internationales et européennes en matière d'environnement, de climat et de contrat social. Le CESE propose de jeter les bases de systèmes agroalimentaires européens dont le fonctionnement respecte les limites planétaires et sociales ([8]), et qui soient à même d'être au service des citoyens, de la planète et des générations futures.

2.5. Le CESE admet que les agriculteurs, les pêcheurs, les travailleurs du secteur alimentaire et les PME constituent l'épine dorsale des systèmes alimentaires de l'UE et qu'ils se trouvent souvent dans des situations difficiles en raison des inégalités croissantes dans leurs secteurs ([9]), de la manière dont les politiques publiques ont tendance à avoir des effets régressifs qui touchent surtout les petits acteurs, ainsi que de la baisse des prix et de l'exposition à la concurrence mondiale qui a accru les fragilités, les craintes et la colère. Dans le secteur agricole, cette situation a entraîné une augmentation des problèmes de santé mentale dans diverses régions rurales de l'Union, plusieurs études soulignant le besoin urgent d'un soutien global en la matière ([10]).

2.6. La transition juste doit reposer sur la protection, la défense et le respect de l'ensemble des droits des travailleurs. Il s'agit notamment de renforcer et d'améliorer les mécanismes de conditionnalité sociale tels que celui relevant de la PAC et d'en soutenir la mise en œuvre par les États membres. Il est en outre essentiel que les agriculteurs reçoivent des prix adéquats pour leurs produits, afin qu'ils puissent, à leur tour, payer un salaire approprié à leurs travailleurs. De plus, les politiques et réglementations en matière de migration doivent être conçues de manière à empêcher les organisations criminelles d'exploiter les êtres humains et à garantir que les producteurs ne réduisent pas les coûts de production au détriment des droits des travailleurs ([11]).

([3]) Euractiv, «Les nouvelles règles budgétaires de l'UE nécessiteront une réduction des dépenses publiques, selon l'Eurogroupe», 12 mars 2024.

([4]) Agence européenne de défense, «Record high European defence spending boosted by procurement of new equipment», 30 novembre 2023.

([5]) Orhan, R., Parić, M. et Czabanowska, K., «Lessons Learnt from the EU Response to NCDs: A Content Analysis on Building Resilient Post-COVID Health Systems»,*Healthcare*, Bâle, 2021.

([6]) Avis du Comité économique et social européen — Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Garantir notre avenir — Objectif climatique de l'Europe pour 2040 et voie vers la neutralité climatique à l'horizon 2050 pour une société durable, juste et prospère [COM(2024) 63 final] (JO C, C/2024/4667, 9.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4667/oj).

([7]) Parlement européen, «Legislative framework for sustainable food systems», 20 août 2024.

([8]) Raworth, K., *La théorie du donut*.

([9]) Piketty, T., «Les paysans apparaissent comme la plus inégale des professions en France actuellement», *Le Monde*.

([10]) Réseau européen de la PAC, groupe thématique sur la santé mentale des agriculteurs et des communautés agricoles.

([11]) OXFAM, «Human suffering in Italy's Agricultural Value Chain», p. 3 et 4, 2018.

2.7. Le CESE prend par ailleurs acte du fait que la vision d'un avenir durable doit systématiquement porter sur nos systèmes alimentaires dans leur intégralité, sur la manière dont ils sont construits du point de vue social, environnemental et économique, ainsi que sur leurs incidences. Les politiques publiques intégrées et les interventions intersectorielles devraient par conséquent veiller à ce que les agriculteurs, les pêcheurs, les travailleurs du secteur alimentaire et les PME se voient accorder la priorité, mais toujours en les replaçant dans le contexte plus large des systèmes alimentaires dont ils font partie, tout comme d'autres acteurs commerciaux, les consommateurs, les animaux et les processus écologiques.

2.8. Le CESE estime qu'il est essentiel de définir des principes directeurs clairs qui puissent aider tous les acteurs des systèmes alimentaires, les décideurs politiques et les organisations de la société civile à bâtir un avenir durable pour les systèmes agroalimentaires de l'Union. Le Comité reconnaît l'importance de mettre en œuvre, pour une transition juste des systèmes agroalimentaires de l'UE, un parcours spécifique qui s'inspire des principes de justice sociale et écologique et qui s'appuie sur le vocabulaire et les obligations consacrés par le droit international relatif aux droits humains et la charte des droits fondamentaux de l'UE ([12]).

2.9. Pour assurer une transition juste, il faut que les décideurs politiques abordent les aspects sociaux et environnementaux dans leur contexte, qu'ils adoptent des politiques cohérentes dans tous les domaines d'action et qu'ils s'attaquent aux problèmes structurels susceptibles d'entraver la consolidation de systèmes alimentaires durables.

2.10. Le CESE affirme qu'une approche stratégique globale, coordonnée et intégrée en vue d'une transition juste des systèmes agroalimentaires de l'Union devrait dans ses principes être fondée sur la redistribution, la reconnaissance, la participation, l'ambition environnementale et climatique, la justice cosmopolite, les défis démographiques (tels que le vieillissement de la population et les pénuries de main-d'œuvre), la cohérence et les droits humains, en particulier le droit à l'alimentation et à la nutrition.

3. **Justice distributive**

3.1. Le CESE estime que l'application du principe de justice distributive à la transition agroalimentaire passe par la mise en place de mesures et politiques publiques visant à lutter contre les disparités et les inégalités actuelles et futures dans l'ensemble des systèmes alimentaires, tout en renforçant les droits des travailleurs, en garantissant des régimes alimentaires sains et accessibles à tous, en renforçant l'innovation et la compétitivité des opérateurs et en promouvant le bien-être animal. Ce principe repose fondamentalement sur la reconnaissance du fait que la transition nécessitera inévitablement des ressources, mais que celles-ci devraient être obtenues par la mise en œuvre de mesures qui permettront d'aller de l'avant, et que les coûts et les avantages découlant des politiques et décisions politiques futures devraient être répartis équitablement.

3.2. Le CESE reconnaît qu'il importe que l'Union oriente les États membres dans l'application de politiques adéquates susceptibles de faire reculer l'intensification de la concentration des terres ([13]) et d'offrir un accès à la terre aux nouvelles générations d'agriculteurs et de petits producteurs. Le CESE soutient le Parlement européen qui, dans un rapport d'initiative de 2017, prenait position en faveur du droit fondamental d'accès à la terre et préconisait l'alignement des politiques foncières européennes sur les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers édictées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

3.3. L'aide publique doit aller de pair avec la reconnaissance du fait que les ressources sont disponibles au sein des systèmes alimentaires de l'UE, mais qu'elles sont réparties de manière hétérogène et inégale. De la ferme à la table, le contrôle et la prédation financière ([14]) exercés par les multinationales du secteur alimentaire et le secteur financier mondial ont des répercussions importantes sur les chaînes d'approvisionnement, détournent des bénéfices substantiels au détriment des producteurs primaires et des travailleurs tout au long de la chaîne, et promeuvent des systèmes alimentaires qui donnent la priorité aux rendements financiers plutôt qu'au respect des limites tant de la planète que des humains. Cette situation réduit à la portion congrue les bénéfices dégagés par les petits et moyens agriculteurs et travailleurs du secteur alimentaire, a une incidence sur les prix et aggrave le problème de l'accessibilité des denrées alimentaires, en particulier parmi ceux-là mêmes qui sont les piliers des systèmes alimentaires de l'Union ([15]).

([12]) vis du Comité économique et social européen sur le thème «Faire progresser le cadre politique de l'Union européenne en faveur d'une transition juste: quelles sont les mesures nécessaires?» (JO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj), Avis du Comité économique et social européen sur «La transition vers un avenir plus durable pour l'Europe — Une stratégie pour 2050» (JO C 81 du 2.3.2018, p. 44), et Avis du Comité économique et social européen sur «Ne laisser personne de côté lors de la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030» (JO C 47 du 11.2.2020, p. 30).

([13]) Selon Eurostat, la concentration des terres dans l'UE évolue, étant donné que «le nombre d'exploitations agricoles dans l'Union a diminué d'environ 37 % au cours de la période relativement courte allant de 2005 à 2020. Cette baisse correspond à la perte de 5,3 millions d'exploitations agricoles dans les États membres, qui étaient pour une grande majorité d'entre elles (environ 87 %) de petites exploitations d'une taille inférieure à 5 hectares».

([14]) Privatisation de la valeur produite dans le secteur alimentaire.

([15]) La transition juste devrait, entre autres, consister à renforcer la transparence et fournir davantage d'informations en ce qui concerne la structure des systèmes alimentaires de l'UE. En 2021, l'OCDE a publié un document intitulé «Concentration and market power in the food chain», en se fondant sur l'étude de 2014 de la Commission européenne sur le thème «Lutter contre les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire interentreprises» [COM(2014) 472 final].

3.4. Le CESE invite les institutions de l'UE et les États membres à adopter les principes de la justice distributive afin, avant tout, de traiter la question de la spéculation et de la financiarisation, lesquelles agissent comme d'importants vecteurs par lesquels les systèmes alimentaires voient leurs ressources se soustraire à eux, au détriment des consommateurs, des producteurs, des travailleurs et de la durabilité environnementale ([16]). L'Union et ses États membres devraient trouver une solution pour lutter contre les pratiques de spéculation sur les produits alimentaires et d'autres formes de financiarisation et d'investissement auxquelles se livrent des acteurs européens et qui ne sont pas conformes aux principes de l'UE, aux droits humains et aux obligations internationales de l'Union et de ses États membres. En outre, l'UE devrait renforcer et promouvoir des initiatives en matière d'accès direct au marché, telles que le soutien aux coopératives agricoles et à la vente directe aux consommateurs, afin d'aider les agriculteurs à obtenir des revenus décents ([17]) et de réduire les coûts intermédiaires.

3.5. Le CESE estime qu'afin de garantir une transition juste, il est essentiel de remédier aux inégalités découlant de la PAC. Il importe de veiller à ce que tous les États membres bénéficient d'un soutien juste pour garantir des conditions de concurrence équitables dans le secteur agricole de l'Union.

3.6. Il convient d'accorder une attention particulière aux niveaux élevés de concentration que connaissent les systèmes alimentaires de l'UE et qui se traduisent par un pouvoir de négociation inégal et une répartition disparate des ressources. Le risque est que des décisions politiques, telles que les nouvelles lignes directrices sur les accords horizontaux, favorisent la coordination entre des entreprises oligopolistiques au lieu de remédier aux problèmes que pose actuellement la concentration. La concentration au niveau des intrants agricoles, des matières génomiques, des terres, de la transformation et de la distribution devrait être une priorité pour la Commission européenne.

3.7. Par exemple, le marché mondial des engrais, d'une valeur de 200 milliards d'USD, est dominé par quelques entreprises, qui contrôlent plus de 30 % de la production d'engrais azotés. Leur pouvoir de marché leur permet d'influencer les prix et d'accroître leurs profits en répercutant l'augmentation des coûts sur les consommateurs. Au-delà de l'Europe, en 2021 et 2022, les pays du G20 ont dépensé 21,8 milliards d'USD de plus pour les importations d'engrais qu'en 2020, tandis que, selon les estimations, les principaux fabricants d'engrais ont réalisé près de 84 milliards d'USD de bénéfices au cours de la même période ([18]). Cette situation, tout comme la concentration au niveau des semences et des technologies agricoles, montre qu'il est urgent que les politiques publiques de l'UE promeuvent une réduction de la dépendance des agriculteurs à l'égard de ces intrants et qu'un soutien financier public adéquat soit apporté pour passer à des formes de production plus durables ([19]).

Les institutions de l'UE reconnaissent depuis longtemps que la concentration du pouvoir entre la ferme et la table joue un rôle dans la répartition inégale de la valeur économique produite au sein des systèmes alimentaires et dans la marginalisation des producteurs primaires ([20]). Selon la Commission européenne, «si plus de 95 % des acteurs de l'industrie alimentaire et du commerce de détail sont des micro ou petites entreprises, un petit nombre de grandes entreprises agissant en tant qu'acheteurs sont prédominantes sur le marché» ([21]). Une étude plus détaillée de 2021 réalisée par le Centre commun de recherche de la Commission européenne sur le pouvoir de marché dans l'industrie alimentaire dans certains États membres ([22]) souligne la tension entre le fait que «les petites entreprises dominent les secteurs de la production et du commerce de gros et de détail au regard de la part qu'elles représentent dans le nombre total d'entreprises», mais que «les grandes entreprises dominent chacun des trois secteurs eu égard à leur part du chiffre d'affaires total» ([23]). Des documents de l'Union et des travaux du CESE précisent que, compte tenu de leur niveau de concentration, la production et le commerce de gros méritent une attention particulière. Cette situation peut avoir des répercussions sur l'ensemble de la chaîne alimentaire et sur la répartition des recettes et des possibilités, étant donné que les entreprises qui abusent de leur position dominante sur le marché peuvent influencer non seulement le prix et la quantité des marchandises échangées, mais aussi différents aspects des clauses contractuelles qui régissent leurs relations.

([16]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La crise des prix des denrées alimentaires: rôle de la spéculation et propositions concrètes d'action à la suite de la guerre en Ukraine» (JO C 100 du 16.3.2023, p. 51).

([17]) Forum économique mondial, «What is a living wage and how is it different from the minimum wage?», 9 avril 2024.

([18]) Institut des politiques du commerce et de l'agriculture (IATP), «Fertiliser Crisis Cost G20 Almost USD 22 Billion While Fertiliser Companies Set to Make USD 84 Billion in Profits».

([19]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Sécurité alimentaire et systèmes alimentaires durables» (JO C 194 du 12.5.2022, p. 72).

([20]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Sécurité alimentaire et systèmes alimentaires durables» (JO C 194 du 12.5.2022, p. 72).

([21]) Commission européenne, «Commission delivers report on the implementation of EU rules against unfair trading practices in the food supply chain», 23 avril 2024.

([22]) Nes, K., Colen, L. et Ciaian, P., «Market Power in Food Industry in Selected EU Member States», Union européenne, Centre commun de recherche (JRC), 2021.

([23]) Nes, K., Colen, L. et Ciaian, P., «Market Power in Food Industry in Selected EU Member States», Union européenne, Centre commun de recherche (JRC), 2021.

3.8. La justice distributive supposerait que le coût de la transition soit supporté par ceux qui en bénéficient le plus et qui disposent de plus de ressources. À l'instar du secteur de l'énergie, la transition alimentaire juste des systèmes agroalimentaires devrait être soutenue par un fonds public. Ce fonds devrait toutefois être financé par des taxes prélevées sur les surprofits tirés des ventes des denrées alimentaires et sur les pratiques spéculatives, ainsi que par la compensation des externalités sociales et environnementales ([24]). Réservé aux petits et moyens exploitants agricoles, ce fonds aurait pour vocation de soutenir les capacités de production et de distribution ainsi que l'échange de connaissances et d'innovations utiles aux agriculteurs, et de favoriser des conditions de travail et une protection sociale adéquates et dignes ainsi que la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques de l'Union.

3.9. La lutte contre la concentration excessive et les déséquilibres de pouvoir doit constituer un objectif essentiel d'une transition juste. Les autorités européennes et nationales peuvent y parvenir en renforçant la manière dont les États membres mettent en œuvre la directive sur les pratiques commerciales déloyales (PCD), en favorisant la circulation des bonnes pratiques législatives entre ces derniers ([25]), en luttant contre le pouvoir de négociation supérieur à l'aide de pratiques en matière de droit de la concurrence ([26]), ainsi qu'en adaptant les règles de l'Union et des États membres en matière de marchés publics. Les marchés publics devraient être utilisés comme des outils stratégiques pour poursuivre de multiples objectifs environnementaux, sanitaires et socio-économiques ([27]) conformes aux principes de la transition juste et de la création de systèmes alimentaires durables. Dans ce contexte, la justice distributive nécessiterait qu'une attention particulière soit accordée au recours aux marchés publics afin de simplifier l'accès des petits producteurs et des producteurs qui adoptent les normes les plus élevées en matière d'écologie, de travail et de traitement des animaux.

3.10. La justice distributive exige des administrations publiques qu'elles participent activement aux systèmes alimentaires locaux afin de garantir que les cantines publiques fournissent des repas sains, nutritifs, adaptés sur le plan culturel et sans déchets, et de veiller à ce que ces services, en particulier en ce qui concerne les cantines scolaires publiques, soient accessibles à tous et financés de manière adéquate. Le CESE invite l'Union à accélérer l'adoption de normes plus ambitieuses et plus contraignantes pour des marchés publics alimentaires durables et équitables, comme cela a été discuté lors de l'élaboration du cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables. Il souligne en outre que les cantines scolaires publiques se trouvent à la croisée du droit à l'éducation, du droit à l'alimentation et de la transition juste vers des systèmes alimentaires durables ([28]). C'est pourquoi tous les États membres devraient leur accorder la priorité et l'UE devrait leur apporter son soutien, en intensifiant et en étendant le programme existant en ce qui concerne les fruits, les légumes et le lait, qui devrait être lui-même conforme aux principes de justice.

3.11. Le CESE convient que toute discussion relative à une transition alimentaire juste doit tenir compte de l'interdépendance étroite entre le bien-être humain et le bien-être animal au sein du système alimentaire, adopter une approche fondée sur le principe «Une seule santé» ([29]) et inclure par nature une prise en compte globale du bien-être animal. Nous demandons donc que soient renforcés les cadres réglementaires actuels afin d'améliorer les normes en matière de bien-être animal, de défendre les principes éthiques et de mettre face à leurs responsabilités ceux qui ne les respectent pas. En outre, il est essentiel d'intégrer les points de vue et les expériences des agriculteurs, qui jouent un rôle essentiel dans le respect du bien-être animal sur le terrain ([30]).

3.12. La justice distributive devrait également guider l'introduction et la promotion de l'innovation technologique à tous les niveaux de nos systèmes alimentaires. Le CESE invite les institutions de l'UE et les États membres à évaluer l'introduction de l'innovation à l'aune des principes d'une transition juste et de précaution, afin de garantir qu'elle n'aggrave pas les inégalités, les concentrations et la répartition inégale de la valeur et des possibilités, et de s'assurer qu'elle ne laisse personne de côté.

([24]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La crise des prix des denrées alimentaires: rôle de la spéculation et propositions concrètes d'action à la suite de la guerre en Ukraine» (JO C 100 du 16.3.2023, p. 51).

([25]) Commission européenne, «Mise en œuvre de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales pour renforcer la position des agriculteurs et des opérateurs dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire — État d'avancement», SWD(2024) 106 final.

([26]) Lianos I. et Lombardi C., «Superior Bargaining Power and the Global Food Value Chain: The Wuthering Heights of Holistic Competition Law?», CLES Research Paper Series, ISBN 978-1-910801-08-6.

([27]) Stein, M., Mariani, M., Caranta, R. et Polychronakis, Y., «Sustainable Food Procurement», Routledge, 2024.

([28]) Ferrando, T., «From marginalization to integration: universal, free and sustainable meals in Italian school canteens as expressions of the right to education and the right to food».

([29]) FAO, «Une seule santé», 2020.

([30]) Avis du Comité économique et social européen — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes, modifiant le règlement (CE) no 1255/97 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 1/2005 [COM(2023) 770 final — 2023/0448 (COD)] (JO C, C/2024/4670, 9.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4670/oj).

4. **Reconnaissance et justice participative**

4.1. Le CESE reconnaît la complexité des systèmes alimentaires de l'Union et insiste sur la nécessité de processus décisionnels inclusifs et équitables qui associent toutes les parties prenantes — agriculteurs, consommateurs, décideurs politiques et organisations représentant le secteur alimentaire — à leur structuration. Le Comité convient que l'UE ne compte pas de système alimentaire unique, bien que le système alimentaire industriel renforce sa présence. Cependant, l'Union compte encore différentes manières d'organiser les systèmes agroalimentaires, et le CESE a déjà demandé qu'elle diversifie encore davantage ses systèmes alimentaires sous tous leurs aspects ([31]). En particulier, certains systèmes alimentaires sont structurés autour de la collaboration et de la solidarité, et favorisent la réalisation d'objectifs justes sur le plan social et écologique tout en garantissant une rémunération équitable à l'ensemble des personnes concernées tout au long de la chaîne alimentaire.

4.2. Le CESE souligne qu'il convient de renforcer la reconnaissance et la valorisation des produits locaux et sains, d'asseoir les notions de confiance et d'identité qui sont fondamentales pour le patrimoine culturel et de renforcer la relation entre les producteurs et les consommateurs. En ce sens, les projets relevant de l'économie solidaire, de la société du bien-être, des programmes agricoles à soutien collectif, des coopératives de travailleurs et de consommateurs, des infrastructures rurales ou urbaines et des initiatives de développement rural qui créent des possibilités d'emploi et améliorent le niveau de vie ([32]) devraient jouir d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics et bénéficier d'un soutien actif. Il est fondamental d'adopter des cadres d'action qui promeuvent et développent des formes d'agriculture durables, telles que l'agroécologie et l'agriculture biologique, pour des systèmes agroalimentaires durables et équitables, pour l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci ([33]) et pour la réalisation de la sécurité alimentaire pour tous ([34]).

4.3. Le CESE reconnaît que les niveaux de visibilité et de pouvoir varient d'une circonscription à l'autre, ce qui nécessite des mesures proactives pour combler cette lacune dans le recensement des parcours, des politiques et des mesures à venir. Le Comité invite instamment les institutions de l'UE et les États membres à amplifier la voix de celles et ceux qui ne sont souvent pas entendus et à prendre en considération les aspects intergénérationnels et les droits des générations futures. À cet effet, les jeunes, les femmes dans les systèmes alimentaires, les travailleurs saisonniers et migrants, les travailleurs des plateformes, les travailleurs précaires, les agricultrices, ainsi que les personnes effectuant des soins non rémunérés et des tâches domestiques jouent des rôles clés. En outre, les personnes âgées, les migrants, les personnes se trouvant dans des conditions financières marginalisées et les jeunes sont particulièrement vulnérables à la précarité et l'insécurité alimentaires, en particulier lors de crises économiques. Une stratégie globale pour un avenir sain et des systèmes alimentaires justes sur les plans social et environnemental doit tenir compte de ces conditions spécifiques. Cette stratégie devrait comprendre des programmes éducatifs adéquats et des services de cantine scolaire qui soient universels, complémentaires, sains, socialement équitables et durables.

4.4. Il est essentiel, afin d'accélérer la transition juste des systèmes agroalimentaires, d'opérer un changement de paradigme dans la manière dont les connaissances sont produites, conçues et diffusées. Ce changement devrait donner la priorité à la création de réseaux de connaissances ouverts et accessibles qui soutiennent les pratiques durables et l'innovation dans l'ensemble des systèmes alimentaires, au bénéfice notamment des acteurs du système agroalimentaire. Il est nécessaire de repenser le cadre actuel en matière de propriété intellectuelle, en particulier en ce qui concerne les semences et les plantes, ainsi que les situations où l'innovation est financée par des ressources publiques.

4.5. Le CESE reconnaît les nombreux appels lancés en vue d'introduire et de normaliser les nouvelles formes de biotechnologies, les organismes génétiquement modifiés et les nouvelles techniques génomiques. Il convient toutefois de prendre en considération les principes de reconnaissance et de participation, ainsi que la justice distributive, et de reconnaître à leur juste valeur les multiples autres solutions que les petits agriculteurs et les communautés agricoles proposent pour une production alimentaire durable, qui risqueraient d'être discréditées et abandonnées si les solutions technologiques susmentionnées apparaissaient comme la «panacée» pour l'avenir des systèmes agroalimentaires de l'UE.

4.6. En ce qui concerne la justice participative, le CESE plaide de longue date pour l'adoption d'une approche qui embrasse l'ensemble de la société, assortie notamment d'instruments plus participatifs, afin de s'assurer que la société civile puisse davantage participer aux processus de prise de décision en matière de durabilité. Cette coconstruction peut être réalisée par un Conseil européen de la politique alimentaire, dont le CESE encourage vivement la création ([35]), et par la promotion de la mise en place de conseils locaux, régionaux et nationaux en matière de politique alimentaire qui représentent la pluralité des voix et donnent des plateformes particulières à ceux qui sont les moins entendus.

([31]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Sécurité alimentaire et systèmes alimentaires durables» (JO C 194 du 12.5.2022, p. 72).

([32]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers une stratégie globale en matière de développement rural et urbain durable» (JO C 105 du 4.3.2022, p. 49); Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La transition énergétique et numérique dans les zones rurales» (JO C 486 du 21.12.2022, p. 59).

([33]) GIEC, «Food Security — Special Report on Climate Change and Land», 2023.

([34]) Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, «Sécurité alimentaire et nutrition:énoncé d'une vision globale à l'horizon 2030», FAO, Rome, 2020.

([35]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Sécurité alimentaire et systèmes alimentaires durables» (JO C 194 du 12.5.2022, p. 72).

4.7. La justice participative doit aller de pair avec l'instauration d'espaces réglementaires, politiques et de suivi couvrant les différents domaines qui concernent les systèmes alimentaires de l'Union. La mise sur pied d'un observatoire de la transition juste ([36]) pour les systèmes alimentaires de l'UE, créé sur le modèle de l'observatoire rural ([37]) qui existe déjà, ainsi que l'introduction d'une nouvelle direction générale chargée de l'alimentation et dotée de compétences transversales constitueraient des avancées importantes dans cette direction.

4.8. Le CESE salue la tentative de la Commission de lancer un dialogue sur l'agriculture, mais estime que cet espace devrait être utilisé pour aller au-delà de l'agriculture et établir un cadre de dialogue concret et efficace garantissant un processus équilibré d'information et de consultation qui tienne compte de la situation des acteurs vulnérables tout au long des chaînes de production agroalimentaire. En outre, le Comité souligne la nécessité de consolider le dialogue social et la négociation collective, notamment en renforçant le rôle des syndicats, afin qu'ils puissent contribuer à la fois à garantir une représentation et à assurer des conditions de travail décentes à tous les travailleurs dans l'ensemble des systèmes agroalimentaires.

4.9. La justice participative nécessiterait d'apporter des informations et de la transparence, en particulier aux citoyens et aux consommateurs, ainsi que de les former. Elle exigerait d'engager la responsabilité des acteurs publics et privés et de renforcer les capacités à tous les niveaux des systèmes alimentaires et au profit de l'ensemble de leurs parties prenantes. À cet égard, le CESE souligne l'importance d'investir dans le développement des compétences, y compris dans les initiatives de perfectionnement et de reconversion professionnels, en tant qu'éléments essentiels du développement de la main-d'œuvre. Il s'impose d'adopter une nouvelle approche pour asseoir l'acceptation sociale du processus de transformation, tout en assurant la protection sociale des agriculteurs et des travailleurs du secteur agroalimentaire et en leur offrant de la prévisibilité dans ce domaine. Il importe de déployer des efforts importants pour garantir l'accès des citoyens à des environnements alimentaires proposant des choix alimentaires durables et équitables qui soient clairs, disponibles et accessibles. Pour ce faire, il s'impose de disposer de politiques allant au-delà de l'étiquetage des emballages, ainsi que de mettre en place des programmes éducatifs adéquats et de fournir des capacités financières suffisantes.

5. **Justice cosmopolite, cohérence et droits humains**

5.1. L'UE est l'un des plus grands importateurs de produits agroalimentaires et l'un des plus grands exportateurs. La justice cosmopolite exige qu'elle poursuive une transition qui soit juste non seulement pour elle-même, mais aussi pour l'ensemble des pays et partenaires qui seront touchés par les choix opérés à l'échelon de l'Union et des États membres. Ce principe est inscrit dans les traités, dans les critères de cohérence des politiques au service du développement, mais il découle également du fait que l'UE ait souscrit des accords internationaux sur les droits humains, l'environnement et le climat.

5.2. Dans l'idée même d'une transition cosmopolite juste, il est impératif de réévaluer les accords de commerce et d'investissement et de veiller à ce que l'UE contribue à la construction réussie de systèmes alimentaires justes, équitables et durables dans le monde entier, en particulier dans les pays du Sud. Un effort cohérent devrait reconnaître les normes élevées de production et les coûts connexes supportés par les agriculteurs de l'Union, qui contribuent à la compétitivité de la production de l'UE au sein du marché unique. Dans le même temps, il s'impose également d'aborder le rôle que joue la PAC pour soutenir les agriculteurs européens et la compétitivité de certains produits de l'Union dans les pays tiers ([38]). Il est nécessaire d'appliquer rigoureusement la directive PCD en ce qui concerne les pratiques déloyales des acteurs du secteur alimentaire en dehors de l'Union, ainsi que de procéder à un réexamen complet de la PAC qui tienne compte des perspectives mondiales.

5.3. Le CESE affirme que la politique commerciale européenne devrait consacrer et promouvoir activement les valeurs de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que ses engagements en faveur des droits humains et les obligations internationales en matière d'environnement, de climat et de biodiversité assumées par les États membres. Autrement dit, la politique commerciale de l'UE devrait favoriser la construction de systèmes alimentaires équitables, éthiques et démocratiques, qui s'écartent de l'idéologie dominante du libre-échange, fondée sur des prix bas et des marchés de produits de base hautement concurrentiels, qui est contestée par les producteurs tant au sein de l'Union qu'à l'étranger.

5.4. Le CESE reconnaît que l'UE poursuit une politique d'«autonomie stratégique ouverte» qui tire parti de sa position unique pour fixer des normes mondiales. En établissant des critères de référence élevés en matière de qualité, de sécurité et de durabilité des denrées alimentaires, l'Union peut certainement renforcer son marché unique, mais aussi promouvoir des valeurs de respect de l'environnement et celles des droits humains tout au long de ses chaînes d'approvisionnement. Toutefois, le CESE fait valoir que les principes de justice devraient également servir de base à toutes les décisions en matière de diplomatie commerciale et climatique.

([36]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Faire progresser le cadre politique de l'Union européenne en faveur d'une transition juste: quelles sont les mesures nécessaires?» (JO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj).
([37]) Observatoire rural.
([38]) Gret, «PAC: Quelle cohérence avec le développement des agricultures paysannes du Sud?».

5.5. Le CESE invite la Commission européenne à veiller à ce que l'adoption de mesures commerciales soit toujours étayée par une analyse de leur incidence socio-économique sur les populations et les régions de pays tiers, et à garantir une inclusion suffisante des acteurs locaux, des régions et des points de vue exprimés à l'échelon local lors de l'adoption de normes, de taxes aux frontières et d'autres formes de mesures commerciales unilatérales.

5.6. De même, le CESE souligne qu'une transition juste exigerait que l'Union reconnaisse sa responsabilité historique dans la promotion de l'intégration des pays tiers dans les chaînes alimentaires mondiales au moyen d'accords de partenariat économique, d'accords de libre-échange, de traités bilatéraux d'investissement et des positions qu'elle embrasse au niveau multilatéral. L'UE devrait également avoir la responsabilité d'adopter des politiques adéquates en matière de développement et de coopération susceptibles de remédier aux conséquences négatives des mesures unilatérales, tout en facilitant la consolidation de systèmes alimentaires régionaux, équitables et durables partout sur la planète.

5.7. Le CESE se félicite qu'ait été élaborée une perspective stratégique, intégrée et mondiale de la transition juste de l'UE dans les systèmes agroalimentaires, qui fasse correspondre les engagements en matière de gouvernance locale, régionale, internationale et mondiale avec les objectifs relatifs aux droits humains, à l'environnement et au climat, ainsi qu'avec les principes de justice et de durabilité dans les systèmes alimentaires mondiaux. Cette perspective peut être fondée sur les dispositions suivantes:

— plaider en faveur de la souveraineté alimentaire et de systèmes alimentaires régionaux, en veillant à ce que les politiques de l'Union n'aient pas d'effets néfastes;

— encourager la ratification et la mise en œuvre de la déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales;

— promouvoir la ratification et la mise en œuvre des directives volontaires de la FAO relatives aux régimes fonciers.

6. **Investissements dans la transition juste**

6.1. Compte tenu de la charge asymétrique, la transition juste doit être abordée comme une politique d'investissement et une transition qui soutient les investissements écologiques et nécessite de la cohérence entre les différentes sources de financement, y compris la PAC et le Fonds social européen (FSE). À lui seul, le budget de la PAC ne pourra soutenir que dans une certaine limite les ambitions fixées pour atteindre les objectifs climatiques. Il est donc essentiel d'aller au-delà des fonds de la PAC pour garantir une production agroalimentaire durable.

6.2. Le CESE propose que soit créé un fonds pour une transition agroalimentaire juste, axé sur les petits acteurs actifs dans les systèmes agroalimentaires, sur les partenariats public-privé et sur les compétences et les conditions de travail, en plaçant les jeunes, les femmes, les droits humains et les pratiques durables au cœur des critères d'éligibilité, selon une approche qui consiste à financer l'ensemble de la chaîne, et pas seulement une partie de celle-ci. Des fonds doivent également être disponibles pour faciliter la consolidation et la prolifération des PME dans l'ensemble du système alimentaire afin de promouvoir des chaînes alimentaires équitables, accessibles, courtes et durables.

6.3. Parallèlement à la création d'un fonds, il s'impose de mettre en place des incitations fiscales telles que la réduction de la TVA pour favoriser les produits agroalimentaires à petite échelle et durables, ainsi que d'autres formes de soutien public en faveur de systèmes de production et de consommation sains et durables, tels que le collectif pour une sécurité sociale de l'alimentation. Le CESE souligne qu'il importe que la future PAC représente le point de départ d'une transition juste.

Bruxelles, le 19 septembre 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE