



HAL
open science

Le droit à l'épreuve du risque de pénurie alimentaire : la fin de l'insouciance

Inès Bouchema

► **To cite this version:**

Inès Bouchema. Le droit à l'épreuve du risque de pénurie alimentaire : la fin de l'insouciance. Revue de droit rural, 2023, 6, étude 13. hal-04865764

HAL Id: hal-04865764

<https://hal.science/hal-04865764v1>

Submitted on 6 Jan 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le droit à l'épreuve du risque de pénurie alimentaire : la fin de l'insouciance¹

Revue de droit rural, n°6, juin 2023.

Inès Bouchema,

Doctorante en droit rural à l'Université de Poitiers, Institut de droit rural

- L'organisation commune de marché unique qui vise la stabilisation des marchés agricoles anticipe principalement les risques de surproduction, et ce même dans ses mécanismes d'urgence. Les risques de pénuries généralisés ou de sous-production semblent être des impensés.

-Les crises récentes ont rappelé que la vocation première de la PAC à savoir approvisionner le marché « n'allait plus de soi ». La question de l'accessibilité des denrées alimentaires se pose à nouveau pour une partie de la population tandis que le droit doit de nouveau penser le manque. Cette question se fait d'autant plus pressante que l'Europe peut légitimement s'attendre à de futurs bouleversements en raison du réchauffement climatique.

1. « Nous vivons, au fond, la fin de ce qui pouvait apparaître comme une abondance. [...] la fin, également, d'une forme d'insouciance ». Tels ont été les mots prononcés par le Président de la République en ouverture du premier conseil des ministres de la rentrée 2022. Ne visant pas spécialement le secteur agricole, ces déclarations résonnent tout particulièrement dans un contexte d'hyperinflation des produits du quotidien. La guerre aux portes de l'Europe a entraîné une augmentation massive des prix des intrants agricoles et de l'énergie tandis qu'une part importante des réserves mondiales de blé restaient bloquées dans le port d'Odessa. A ces maux se sont ajoutés, en France, ceux d'une sécheresse historique, de forts épisodes de canicule et d'intempéries destructrices des récoltes. Certains observateurs parlent même de marchés agricoles tourneboulés².

2. Pourtant, le droit - par le bras des politiques agricoles - est censé prévenir ces situations. La politique agricole commune poursuit cinq objectifs inchangés depuis 1962 à savoir : « accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique », « assurer un niveau de vie équitable à la population agricole », « **stabiliser les marchés** », « **garantir la sécurité des approvisionnements** » et enfin « **assurer des prix raisonnables aux consommateurs**. En droit français, ces mêmes préoccupations se retrouvent directement à l'article premier du code rural et de la pêche maritime. L'article L1 dispose que la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, a, en outre, pour finalité « **dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique** ».

3. La présente étude plonge dans les mécanismes de marché pour analyser comment le droit appréhende aujourd'hui les pénuries alimentaires. Devenu un impensé dans les politiques agricoles (I), le risque de pénurie resurgit en même temps que les crises sanitaires, climatiques et armées qui frappent l'Europe (II).

¹ Etude réalisée dans le cadre de la journée d'étude « Pénurie et droit » organisée par les doctorants du CECOJI, le 24 mai 2022 à Poitiers.

² Y. PETIT, « L'invasion russe en Ukraine : l'Union européenne face au défi de la sécurité alimentaire », *Revue de droit rural*, juillet 2022, n° 504, pp. 20-27.

I. Hier : la pénurie, un impensé du droit du marché

4. Aujourd'hui, les mécanismes de stabilité des marchés agricoles dans leur fonctionnement usuel anticipent quasi exclusivement les situations de surproduction (A). Il en va d'ailleurs de même pour les mécanismes de crises (B).

A. La surabondance, problème majeur envisagé par les mécanismes de stabilisation des marchés agricoles

5. **Aux origines de la PAC : croissez et multipliez.** Dans l'Europe de l'après-guerre, l'accent est mis sur la production. La France est importatrice nette de denrées alimentaires, il faut alors nourrir l'Europe et retrouver une autonomie alimentaire. Pour se faire, les communautés européennes misent dans un premier temps sur une politique de soutien par les prix. Pour chaque production, des prix d'achat garantis pour des quantités de productions illimitées sont fixés. Si les prix du marché chutent, les États achètent et stockent les denrées produites à prix intéressant pour les revendre plus tard. Ce système porte largement ses fruits. L'autosuffisance alimentaire de l'Europe est atteinte. À partir des années 1970 l'accent est mis sur la modernisation de l'agriculture l'intensification des méthodes de production. L'on passe progressivement du modèle du paysan-fermier à celui de l'exploitant agricole. Avec les accords de Marrakech, les prix de vente s'alignent sur ceux du marché, tandis que le revenu des agriculteurs est compensé par des aides complémentaires en plus des aides à la modernisation et à l'agrandissement de leurs exploitations. Elles-mêmes seront progressivement conditionnées à des pratiques plus écologiques. Cette situation conduit à des crises de surproduction.

6. **L'état abondance comme horizon.** En 2007, les vingt-et-une organisations communes de marchés spécifiques à chacune des filières de production sont abrogées au profit de l'organisation commune de marché unique (OCM unique)³, les mécanismes d'intervention sont globalement unifiés. En 2013, la PAC est soumise à une nouvelle réforme⁴. Poursuivant la logique de fin des prix garantis, la stabilisation du marché ne passe plus par des restrictions quantitatives à la production. C'est la fin des quotas. Quelques exceptions demeurent pour certaines productions afin de leur laisser le temps de s'adapter⁵.

7. **Un filet de sécurité.** Reprenant l'essence même de la PAC, le mécanisme prévu par l'OCM unique répond à l'objectif d'accroissement de la productivité de l'agriculture européenne posé par le TFUE, tout en stabilisant le revenu des agriculteurs par le marché. Il ne s'agit plus de plafonner la production, mais simplement de stabiliser les prix du marché, et par suite le revenu des exploitants agricoles. Ce faisant, le principe est celui de la moindre intervention. Les soutiens publics et l'activation des mécanismes de sécurité se veulent

³ Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique), *OJ L*, 22 octobre 2007, disponible sur <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/1234/oj/fra> (Consulté le 14 avril 2023).

⁴ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, *OJ L*, 17 décembre 2013, disponible sur <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj/fra> (Consulté le 13 septembre 2022).

⁵ Ainsi, un régime transitoire d'autorisation de plantation des betteraves à sucre est maintenu jusqu'en 2030 tandis que les droits de plantation de vigne sont plafonnés dans la limite d'une augmentation de 1% par an. Pour compenser la fin des quotas laitiers et des prix garantis, le rôle des organisations de producteurs est renforcé afin d'améliorer la capacité de négociation des producteurs dans la chaîne de production. C'est ainsi principalement au marché de s'organiser pour garantir les prix.

déroatoires et exceptionnels. Ils jouent le rôle de filet de sécurité pour rattraper les déséquilibres ponctuels⁶.

8. **Veille sur les marchés.** La stabilisation du marché repose d'abord sur l'observation des marchés de gros et la prévention de la surproduction. Les fluctuations à la hausse et surtout, à la baisse, peuvent entraîner la mise en place de mécanismes de stabilisation. Concrètement pour les principales productions de l'Union⁷, des prix planchers appelés seuils de références⁸ sont fixés par le règlement n° 1370/2013⁹. Ils jouent en réalité le rôle de seuils d'alerte qui, lorsqu'ils sont atteints, indiquent un risque de crise de surproduction. Si le règlement n° 1308/2013 anticipe bien des prix planchers, il n'existe, à l'inverse, aucun mécanisme de prix plafond. À croire que dans l'esprit du législateur européen de 2013, l'hypothèse d'un déficit de production et d'une chute de la production n'était pas envisageable. À titre d'exemple, le prix plancher adopté pour les céréales est de 101,31€ par tonne¹⁰ alors que celle de blé dur s'échangeait, au plus fort, à plus de 430€ au printemps 2022 sans que ce prix n'entraîne la mise en place de mécanisme de stabilisation.

9. **Mise à l'écart d'une partie de la production.** En cas de chute des cours du marché, deux mécanismes de stabilisation sont envisagés par l'article 8 du règlement n° 1308/2013. Ils peuvent prendre la forme soit d'une intervention publique à un prix fixe ou selon une adjudication, soit d'une aide au stockage privé de la production. Ces deux mécanismes consistent ainsi à sortir temporairement du marché des produits afin d'éviter l'effondrement continu des prix¹¹. A l'inverse pour les oléagineux, sujets à une forte volatilité des prix depuis le début de la guerre en Ukraine (l'huile de tournesol s'est échangée à plus de 1000€ la tonne durant l'été 2022 avant d'encaisser une forte baisse), il n'existe pas de mesure structurelle anticipée par le règlement OCM unique pour parer la flambée des cours.

10. **Écouler les stocks pour les écoliers.** La filière laitière et la production de fruits et légumes bénéficient par ailleurs de mesures systématiques contribuant à la fois à stabiliser les marchés et à améliorer les habitudes alimentaires. Les États membres qui le souhaitent peuvent bénéficier de soutiens européens pour distribuer aux écoliers des produits laitiers et des fruits et légumes frais. Ces soutiens sont plafonnés et ne remplacent pas d'autres programmes d'éducation à l'alimentation. Le fait que ces dispositifs d'aide à l'alimentation se retrouvent au sein du règlement OCM indique clairement leur rôle de stabilisateur de marché. Par ailleurs, le considérant 25 soutient cette analyse puisqu'il énonce que ce dispositif « *contribue à la réalisation des objectifs de la PAC, en particulier la stabilisation des marchés et la sécurité des approvisionnements, tant actuels que futurs. Il y a donc lieu de promouvoir une aide de l'Union pour financer ou cofinancer la distribution de ces produits aux enfants dans les établissements scolaires* ». ¹²

⁶ Notons que si l'OCM unique a vocation à stabiliser l'ensemble des productions européennes, des mesures spécifiques à certaines productions peuvent être prises en complément des mécanismes généraux s'appliquant aux principales productions de l'Union européenne.

⁷ A savoir les céréales, le sucre, l'huile d'olive, les produits laitiers et le beurre, ainsi que la viande bovine et porcine.

⁸ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, art. 7.

⁹ Pour les autres productions, les prix moyens sur le marché et les coûts de production permettent si nécessaire à la Commission de surveiller l'évolution des prix même sans prix plancher.

¹⁰ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, art. 7.

¹¹ A noter qu'en 2021, les périodes pendant lesquelles les stockages de crise sont possibles ont été augmentées (V. Frédéric Courleux, *Révision du règlement de l'Organisation Commune des Marchés : quelles avancées pour la souveraineté alimentaire européenne*, RD. Rur, n°3, Mars 2023, n°16)

¹² *Ibid.*, cons. 24.

11. **Pêché d'insouciance.** Ainsi, la stabilisation ordinaire des marchés de denrées agricoles anticipe presque exclusivement les cas de surproductions ou de chute des prix agricoles. La question des pénuries ou des conditions de sous-production ne sont a priori pas envisagées comme des conditions pour la mise en branle de mécanismes correctifs. Ce schéma se répète également en cas de déstabilisations plus graves.

B. La surproduction, seule source de déséquilibres graves

12. En période de crise, les mécanismes ordinaires de stabilisation du marché peuvent ne pas s'avérer suffisants. Dans certaines hypothèses de forte déstabilisation des marchés, des mesures additionnelles peuvent être prises afin de revenir à l'équilibre¹³. Là encore, ce sont en particulier des crises de surabondance ou de sous-consommation qui sont visées par le droit. Le risque de pénurie étant, lui, le grand absent de ces dispositifs.

13. **La surproduction, seule menace prévue pour le marché.** En cas de crise majeure, ou d'annonce de bouleversement du marché, l'article 219 du règlement n° 1308/2013 autorise la Commission à prendre des mesures d'urgence permettant d'élargir les mesures correctives ordinaires en dehors de leur cadre initial. Les plafonds quantitatifs concernant l'intervention étatique peuvent être suspendus, étendus à d'autres productions, combinés à des aides au stockage privé, et prendre place en dehors des phases d'intervention autorisées. En cas de crise avérée, il est même possible pour la Commission d'intervenir sur les marchés internationaux en ajustant les barrières tarifaires à ses frontières. Concrètement, la Commission peut prévoir des restitutions à l'exportation, et suspendre des contingences tarifaires à l'importation¹⁴. En clair, les agriculteurs européens peuvent recevoir une aide compensatoire de revenu supplémentaire pour commercialiser leurs denrées au prix des marchés internationaux¹⁵ tandis que l'importation de denrées concurrentes aux productions européennes est découragée. Quoique les formules employées visent les « *menaces de perturbations du marché causées par des hausses ou des baisses significatives des prix sur les marchés intérieurs ou extérieurs ou par d'autres événements et circonstances perturbant significativement ou menaçant de perturber le marché* » sans distinguer les types d'origine de crise, l'article 219 vise, dans les solutions qu'il propose implicitement, des situations de surproduction par rapport à la demande réelle européenne et des mécanismes d'effondrement des cours.

14. **Pallier la sous-consommation.** La crise du Covid-19 et ses répercussions sur les marchés agricoles ont été une occasion récente d'illustrer la mise en place de ces mesures exceptionnelles. Les restrictions sanitaires telles que la fermeture des lieux de festifs comme les bars et restaurants et l'interdiction des rassemblements au sein de l'Europe et à travers le monde ont eu d'importantes répercussions pour deux filières en particulier : le vin, et la pomme de terre. Faute de débouchés pour les frites, et suite au ralentissement de la production voire de la fermeture provisoire des ateliers de productions lors des premiers confinements, la filière de la pomme de terre sur le segment des produits surgelés et spécifiquement des frites surgelées a largement pâti de la crise du Covid-19. Afin d'éviter un effondrement supplémentaire ou durable des prix, la Commission européenne a pris, dès le 30 avril 2020 ; des mesures temporaires de soutien à la filière. Les organisations de producteurs, les associations

¹³ *Ibid.*, art. 219, 220, 221 et 222.

¹⁴ *Ibid.*, art. 219.

¹⁵ *Ibid.*, art. 219, §1. et art. 196 et ss.

d'organisations de producteurs et les interprofessions ont été autorisées à planifier la production pendant six mois, à la distribuer gratuitement et à organiser son stockage et sa transformation¹⁶.

15. Des mesures analogues ont été prises pour la production vitivinicole. Dans un contexte plus large de baisse de la consommation d'alcool et de restriction aux importations de la part des États-Unis, le secteur a vu ses ventes dramatiquement baisser alors qu'en raison du record historique de production du cru 2018 il devenait difficile de le stocker. En réponse à cette crise, le règlement d'exécution pris par la Commission reprend à la fois des mesures de stabilisation du marché spécifiques à la filière viticole comme la « vendange en vert » et des mesures de stockage, et d'autres liées au contexte de la crise sanitaire. Ainsi, la Commission a pu autoriser la distillation industrielle du vin pour produire des solutions hydroalcooliques¹⁷. Par ailleurs, le régime spécifique dont bénéficiaient les plantations de vigne a été prolongé¹⁸ (Voir à ce propos les analyses de Gabrielle Rochdi, *Les dispositions vitivinicoles de la PAC 2023-27*, RD. Rur., n°2, Février 2023, n°2 et de Frédéric Courleux, *Révision du règlement de l'Organisation Commune des Marchés : quelles avancées pour la souveraineté alimentaire européenne*, RD. Rur, n°3, Mars 2023, n°16).

16. **Dérogation au droit de la concurrence.** À l'instar des solutions adoptées pendant la crise sanitaire pour la filière pomme de terre, des dérogations au droit de la concurrence peuvent être accordées en complément de ces mesures. Durant les périodes de déséquilibres graves uniquement, la Commission peut permettre aux organisations de producteurs de s'entendre pour distribuer des produits gratuitement ou les retirer du marché, les promouvoir, ou encore acheter des intrants sans risquer d'être poursuivies au titre des ententes¹⁹. Ce mécanisme a ceci d'intéressant que contrairement aux autres, il s'intéresse également à l'amont des productions. Il peut ainsi être sollicité pour remédier aux manques de matières premières comme les semences, les engrais ou le fourrage.

17. **Mécanisme générique pour les autres crises.** Finalement, seul un dernier dispositif²⁰, subsidiaire à tous ceux évoqués jusqu'ici, semble autoriser la Commission à prendre des mesures nouvelles et « hors cadre » en cas de risque de pénurie. L'article 221 du règlement n° 1308/2013 admet des mesures d'urgence dérogatoires à tous les mécanismes de stabilisation

¹⁶ Règlement d'exécution (UE) 2020/593 de la Commission du 30 avril 2020 autorisant les accords et décisions portant sur des mesures de stabilisation du marché dans le secteur de la pomme de terre.

¹⁷ Règlement délégué (UE) 2020/592 de la Commission du 30 avril 2020 relatif à des mesures temporaires exceptionnelles dérogeant à certaines dispositions du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en vue de remédier aux perturbations du marché dans le secteur des fruits et légumes et le secteur vitivinicole provoquées par la pandémie de COVID-19 et les mesures mises en place à cet égard.

¹⁸ Règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) no 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) no 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) no 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) no 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, *OJ L*, 2 décembre 2021, disponible sur <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2117/oj/fra> (Consulté le 14 avril 2023).

¹⁹ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, *op. cit.*, art. 222.

²⁰ A noter que le règlement n°1308/2013 prévoit en sus en son article 220 un mécanisme spécifique à la gestion des crises sanitaires dans le secteur animal. Adapté pour gérer des scandales tels que celui des lasagnes de cheval il vise à redonner confiance au consommateur.

du marché « *mais uniquement dans la mesure et pour la durée nécessaire* »²¹. Dans ce cadre, l'on pourrait dès lors imaginer que la Commission prenne des mesures ne visant pas de limitation quantitative pour certaines productions, mais au contraire des mesures stabilisatrices des prix pour le consommateur en cas de hausse importante des cours du marché.

18. Toutefois, dans une telle hypothèse, la Commission pourrait avoir certaines difficultés à décider seule des mesures de soutien appropriées. Contrairement aux autres mécanismes de stabilisation des marchés, la Commission ne bénéficierait pas de l'accord préalable des États membres et du Parlement. En ce qui concerne les risques de surproduction, les moyens de stabiliser le marché sont déjà connus et balisés par les règlements l'OCM unique. Il est alors probable que les mesures prises en réaction à la prévention d'une pénurie soient élaborées selon le processus législatif ordinaire en recueillant l'assentiment du Parlement européen et du Conseil²².

II. Aujourd'hui la pénurie : une question de prix

19. **La pénurie, un vrai risque ?** Selon la communication de la Commission du 23 mars 2022, « la disponibilité des denrées alimentaires n'est pas en danger dans l'Union européenne. En revanche, le coût abordable de ces dernières est en jeu pour les personnes à faible revenu »²³. Elle ajoute que l'Union est un importateur net de produits spécifiques comme les protéines fourragères et l'huile de tournesol « qu'il peut parfois être difficile de remplacer rapidement ». Dans un contexte d'hyperinflation, l'enjeu pour la souveraineté alimentaire de l'Union ne serait pas tant celui d'une insuffisance quantitative que de l'accessibilité des denrées alimentaires. En particulier pour les plus démunis (A). A long terme, le changement global oblige à repenser l'hypothèse d'un manque (B).

A. Fin de l'insouciance, quand le droit panse le manque

20. **Fin de l'abondance.** La moutarde figure parmi les grandes absentes des supermarchés et cela n'est pas lié à la guerre en Ukraine. En mai-juin, c'est au tour des bouteilles d'huile de tournesol de disparaître des étalages, même à des prix particulièrement prohibitifs. En dépit des déclarations de la Commission, certains produits peuvent venir à manquer. Dans ce contexte, la Commission européenne a pris, dès mars 2022 une série des mesures pour « préserver la sécurité alimentaire » et « renforcer la résilience des systèmes alimentaires »²⁴.

21. **Quand la hausse des prix crée la pénurie.** Bien que le risque de pénurie soit à ce jour écarté, les marchés n'en demeurent pas moins tourneboulés²⁵. La hausse des prix des denrées alimentaires est généralisée. Dans ce contexte, les personnes les plus pauvres sont contraintes de réduire leur consommation de produits onéreux, quoiqu'essentiels à un régime équilibré comme les fruits et légumes frais, la viande ou le fromage. Pour ces personnes, la pénurie est

²¹ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, *op. cit.*, art. 221.

²² S'agissant des mesures de soutiens aux agriculteurs face aux conséquences de la crise en Ukraine, la Commission a d'ailleurs choisi de suivre la procédure législative ordinaire.

²³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires, 23 mars 2022, COM(2022) 133 final.

²⁴ Intitulé de sa communication du 23 mars 2022.

²⁵ Y. PETIT, « L'invasion russe en Ukraine : l'Union européenne face au défi de la sécurité alimentaire », *op. cit.*

une réalité dès lors que certains produits, pourtant courants et indispensables deviennent économiquement inaccessibles, car trop chers.

22. **Prenez et mangez-en tous.** Or, de même que la stabilité du marché ou la juste rémunération des agriculteurs, l'accessibilité des denrées alimentaires est une préoccupation majeure des politiques agricoles. À ce titre, le droit prévoit déjà, en toutes circonstances, des dispositifs d'aide alimentaire pour les personnes les plus précaires²⁶. Un fonds européen y est même dédié : le fonds européen d'aide envers les plus démunis (FEAD). En période de crise, des mesures complémentaires peuvent venir alléger le budget des ménages dédiés à l'alimentation. L'achat de denrées alimentaires peut être subventionné ou aider par une baisse des taxes. Ainsi, depuis le 6 avril 2022, les produits de première nécessité tels que les denrées alimentaires peuvent être exonérés de TVA ou bénéficier d'un taux réduit²⁷.

23. **Des soutiens plus durables.** Bien loin des discussions européennes, des réflexions plus larges sur la question de l'accès à l'alimentation se sont fait jour en particulier après le premier confinement. Depuis, une initiative citoyenne milite en faveur de la création d'une sécurité sociale de l'alimentation²⁸. De son côté le syndicat agricole majoritaire en France se dit favorable à la mise en place de chèque alimentaire. Ce dispositif permettrait d'une part de reconnecter les consommateurs avec les producteurs en soutenant l'agriculture et d'autre part de renforcer l'accès à des produits frais et durables. Faute de temps pour le mettre en œuvre, ce dispositif n'a finalement pas été retenu dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat adoptée le 16 août 2022.

24. **Imaginer un statut de denrées de première nécessité.** En droit, les multiples crises qui traversent les marchés agricoles amènent à repenser le statut des denrées alimentaires. L'agriculture en tant qu'activité est déjà une « exception agricole ». Pendant la crise sanitaire, elle faisait d'ailleurs partie des activités essentielles qui bénéficiaient de dérogations aux restrictions et à l'arrêt des productions. Demain, au plus fort des crises d'approvisionnement, les denrées alimentaires, du moins les plus essentielles, pourraient également bénéficier d'un statut particulier. D'ailleurs au cœur de la crise sanitaire, les denrées alimentaires n'étaient-elles pas considérées comme des « achats de première nécessité » ? Suivant cette réflexion, l'on pourrait alors envisager, pour les cas de crise les plus graves, qu'elles bénéficient de prix bloqués assurant leur accessibilité. Cette idée n'est pas passée loin de devenir réalité. Le gouvernement a un temps envisagé la création d'un « panier anti-inflation ». Concrètement les denrées alimentaires de première nécessité (une vingtaine de références) auraient été vendues à prix coûtant. Les réticences des acteurs de la grande distribution ont finalement tué le dispositif dans l'œuf. Il faudra pour l'heure, se contenter d'une éventuelle baisse des taxes. T- Le 6 mars 2023, toutes les enseignes se sont néanmoins entendues pour proposer un trimestre anti-inflation durant lequel elles s'engagent à aller plus loin que leurs promotions habituelles sur des références qu'elles auront librement choisies.

B. Fin de l'abondance, quand le droit pense le manque

²⁶ Code de l'action sociale et des familles, art. L. 266-1 et L. 266-2.

²⁷ Directive (UE) 2022/542 du Conseil du 5 avril 2022 modifiant les directives 2006/112/CE et (UE) 2020/285 en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée, 5 avril 2022.

²⁸ La ville de Montpellier l'expérimente depuis mars 2023 : https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/02/03/montpellier-experimente-une-caisse-alimentaire-citoyenne_6160408_3244.html

25. **Péché d'orgueil : des crises d'à-venir.** S'ajoutant à la situation déjà critique de la crise de l'énergie et de l'augmentation du coût des intrants en agriculture, le dérèglement climatique s'invite également dans les causes du bouleversement des marchés. La sécheresse en Europe conjuguée à de forts épisodes de canicules entraîne une baisse des rendements attendus en céréales, tandis que certaines productions ont été fortement touchées par les orages. Les prairies grillées ne suffisent plus à nourrir les animaux d'élevages. Or, ces épisodes climatiques sont, selon toute vraisemblance, amenés à être plus fréquents²⁹.

26. **Fin de l'Eden.** Bien avant la guerre en Ukraine, la crise sanitaire a rappelé aux Européens que l'objectif de garantir l'approvisionnement des marchés énoncé par l'article 39 du TFUE « *n'allait pas de soi* »³⁰. Lors du premier confinement, certains rayons ont eu l'air bien vide, au moins temporairement tandis que la farine et les pâtes ont parfois été soumises à des mesures de rationnements décidés par les distributeurs eux-mêmes. Si la situation d'hyperinflation, y compris des produits alimentaires de base, a été aggravée par le retour de la guerre en Europe, elle demeure une tendance de fond depuis la crise sanitaire. Dans une communication en date du 12 novembre 2021, la Commission tire certaines leçons des crises d'approvisionnement dont a pu souffrir l'Union et annonce un plan d'urgence pour mieux garantir la sécurité alimentaire en période de crise³¹. Ainsi, le plan d'urgence³² devrait mettre l'accent sur des mécanismes de préparation aux crises alimentaires³³ et couvrir « *l'ensemble du système alimentaire, depuis les intrants jusqu'à la fourniture de denrées alimentaires aux consommateurs par l'intermédiaire de services de vente au détail ou de restauration* »³⁴. Mettant le doigt sur les risques pour la souveraineté de l'Union, en particulier en raison du changement climatique, la Commission prend acte de la nécessité de mieux anticiper les crises de sous-production et assurer, surtout, l'accessibilité d'une alimentation de qualité et suffisante à l'ensemble des Européens. Elle rappelle enfin, qu'en cas de menace pour la souveraineté alimentaire de l'Europe, la réponse ne pourra qu'être concertée et que le marché intérieur devra rester ouvert. Faisant sur ce point un rappel non dissimulé à la Hongrie qui avait fermé ses frontières pour endiguer le risque de pénurie³⁵ et à la Slovaquie qui envisageait de la suivre sur cette voie³⁶.

27. **Dépenser sans compter, c'est terminé.** Pour prévenir les situations de manque, la Commission propose d'ajouter à ses indices de suivis des prix sur les marchés agricoles la collecte d'informations sur les stocks privés de denrées disponibles dans les États sur une base

²⁹ 6^{ème} Rapport d'évaluation du Giec, août 2021.

³⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise, 12 novembre 2021, COM(2021) 689 final, disponible sur (Consulté le 14 septembre 2022).

³¹ D. GADBIN, « Un plan d'urgence face aux crises alimentaires, dans « un paysage de risques en mutation » », *Revue de droit rural*, janvier 2022, n° 499.

³² Proposition validée par le Conseil « Communiqué de presse : le Conseil approuve des conclusions relatives à un nouveau plan visant à garantir l'approvisionnement alimentaire de l'Europe », 12 décembre 2019, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/12/13/council-approves-conclusions-on-new-plan-to-safeguard-europe-s-food-supply/> (Consulté le 14 septembre 2022).

³³ *Ibid.*, p. 10.

³⁴ *Ibid.*, p. 10.

³⁵ La Commission a ainsi lancé une procédure d'infraction au titre de l'article 258 TFUE à l'encontre de la Hongrie en raison de la mise en place d'un système de restriction à l'exportation de céréales. Commission européenne, 15 juillet 2022, INFR(2022)2066, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/FR/inf_22_3768

³⁶ <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/la-commission-critique-la-proposition-slovaque-de-restriction-des-exportations-de-cereales/>

mensuelle³⁷. Les détails pratiques de cette initiative restent à définir en concertation avec les États et les parties prenantes³⁸. Sans que cette mesure ne soit explicite, l'on peut imaginer qu'en cas de pénurie réelle, ces informations seront utilisées pour rationner ou du moins organiser la distribution dans le temps des denrées. D'ailleurs, sept États membres de l'Union auraient déjà constitué des stocks stratégiques³⁹.

28. **Tu ne mentiras pas.** Plus exotiques, quoique passées assez inaperçues, des dérogations, déterminantes pour les produits alimentaires transformés, à certaines exigences du droit de la consommation ont pu être accordées. Afin de parer aux pénuries, le ministère de l'Économie a autorisé les transformateurs de denrées alimentaires à remplacer certains ingrédients de leurs recettes par d'autres sans nécessairement modifier l'étiquetage de leurs produits. En vigueur depuis le 26 avril pour faire face à la pénurie d'huile de tournesol, cette dérogation a été étendue en septembre à certains produits animaux en raison de la grippe aviaire⁴⁰. L'origine française des produits animaux pourra être substituée par des produits d'autre provenance tandis que la graisse de canard pourra être remplacée par la graisse d'autres volailles dans les produits transformés. L'information du consommateur doit néanmoins être assurée par des affichages en magasin et la mise à disposition d'une base de données recensant tous les changements déclarés⁴¹.

29. **Soutiens financiers exceptionnels à la production.** Afin de protéger au mieux les producteurs de l'inflation des matières premières, en particulier des intrants et de l'énergie, des avances sur la PAC peuvent être allouées pour prévenir les problèmes de trésorerie. En mai 2022, la Commission a présenté une proposition de règlement visant à soutenir les agriculteurs et les PME du secteur agroalimentaire européen pour faire face à l'augmentation des matières premières. Cette aide financière exceptionnelle serait limitée aux petites et moyennes entreprises du secteur agroalimentaire et aux exploitations agricoles les plus vertueuses sur le plan environnemental⁴². En droit, ce mécanisme de soutien serait intégré au règlement n° 1308/2013 instaurant l'OCM unique au titre d'une mesure exceptionnelle tout en étant conforme à la stratégie *Farm to Fork* et au *Greenddeal* européen. En alliant l'urgence de la réaction à la crise, aux impératifs de transition écologique, la Commission ouvre ici une nouvelle voie et refuse de sacrifier les crises à venir pour le besoin des crises actuelles. Si cette mesure est plutôt rassurante, il est regrettable que ce ne soit pas une doctrine qui ait prévalu à toutes les réactions d'urgence.

30. **Tu travailleras la terre.** En effet, toutes les mesures d'urgence décrétées pour prévenir les risques de pénuries ne s'accroissent pas autant des exigences environnementales. Anticipant des difficultés mondiales d'approvisionnement en céréales, l'Union a, pour la

³⁷ Communication de la Commission, Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires, COM(2022) 133 final, *op. cit.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Communiqué de Presse de la DGCCRF, 29 août 2022, Modifications temporaires de composition des produits et dérogations d'étiquetage, disponible sur <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/modifications-temporaires-de-composition-des-produits-et-derogations-detiquetage>

⁴¹ Base de données disponibles ici : <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/rechercher-produit-recette-temporairement-modifiee>

⁴² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 en ce qui concerne une mesure spécifique destinée à fournir un soutien temporaire exceptionnel au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) en réaction aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, 20 mai 2022, COM(2022) 242 final.

campagne 2022, suspendu certaines règles de la PAC en faveur du verdissement⁴³. Les terres en jachère ont ainsi pu être cultivées sans pénalité sur le montant du paiement vert⁴⁴. Ce cas concret témoigne des difficultés à faire cohabiter la nécessité d'un haut niveau de production avec la transition agro-écologique (V. Daniel Gadbin et Yves Petit, *La réforme 2023-2027 de la PAC : les stratégies nationales sur la sellette*, RD. Rur, n°3, Mars 2023, n°12 et Claude Blumann, *Écologisation de la PAC : nouvelle illustration de la politique des petits pas*, RD. Rur, n°3, Mars 2023, n°14). Pourtant, dans sa communication de novembre 2021, la Commission reconnaissait les vulnérabilités du système productif européen fortement dépendant d'engrais et de pesticides de synthèse importés et ses fragilités face au réchauffement climatique. Elle réaffirmait même la pertinence des plans d'action en faveur de l'environnement et de la « [réorientation fondamentale de] l'agriculture ⁴⁵ » afin de prévenir, sur le temps long, l'occurrence des crises. Or, la plupart de ces mesures, comme par exemple la réduction de l'usage des pesticides et des engrais, seraient, à court terme du moins, source de chute de la production⁴⁶. Parmi toutes les urgences, la difficulté est de ne pas sacrifier, sur l'autel de la gestion des crises d'aujourd'hui, la possibilité même d'éviter ou d'atténuer celles à venir.

A retenir :

L'organisation commune de marché unique n'anticipe plus de difficultés d'approvisionnement et les crises récentes ont mis en exergue les fragilités de l'Union européenne en matière de souveraineté alimentaire. L'insouciance de l'opulence est révolue.

Si la guerre en Ukraine et l'inflation généralisée ne menacent pas directement la sécurité alimentaire de l'Europe, elles rendent certaines denrées alimentaires essentielles inaccessibles à une partie de la population, créant de fait une situation de pénurie pour elle.

Pour lutter contre ce phénomène les dispositifs d'aide alimentaire sont ponctuellement renforcés. Les crises offrent toutefois la possibilité de repenser le statut des denrées alimentaires.

A plus long terme, face aux bouleversements annoncés, entre autres en raison du réchauffement climatique, il sera toutefois nécessaire de penser à nouveau le risque de sous-production. Préoccupée par la gestion de crise, il ne faudrait pas que la Commission européenne oublie ses objectifs de transformations agro-écologique de l'Europe.

⁴³ Décision d'exécution (UE) 2022/484 de la Commission du 23 mars 2022 prévoyant des dérogations au règlement (UE) n 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil et au règlement délégué (UE) n 639/2014 de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de certaines conditions relatives au paiement en faveur du verdissement pour l'année de demande 2022, 23 mars 2022.

⁴⁴ Ministère de l'Agriculture, Arrêté du 28 mars 2022 établissant des dérogations dans le cadre du paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement pour la campagne 2022, NOR : AGRT2209614A.

⁴⁵ Communication de la Commission, Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires, COM(2022) 133 final, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁶ JOINT RESEARCH CENTRE (EUROPEAN COMMISSION) *et al.*, *Modelling environmental and climatic ambition in the agricultural sector with the CAPRI model: exploring the potential effects of selected farm to fork and biodiversity strategies targets in the framework of the 2030 climate targets and the post 2020 Common Agricultural Policy*, LU, Publications Office of the European Union, 2021, disponible sur <https://data.europa.eu/doi/10.2760/98160> (Consulté le 15 septembre 2022).