

**Proposition**

# **Pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne**

*qui relèvera les défis de ce siècle*

**11 juin 2010**

***Le présent document est le produit de travaux menés en collaboration par des chercheurs en sciences sociales, spécialistes de politiques agricoles en activité dans plusieurs États membres de l'Union Européenne.***

*Ces travaux ont été lancés par le "Mouvement européen pour la souveraineté alimentaire et une nouvelle PAC" (1), mais le contenu n'a été développé et approuvé que par des contributeurs et signataires du monde universitaire.*

*Les recherches ont été financées par Oxfam/Novib, les Pays Bas et les Amis de la Terre Europe*

**Voir <http://www2.dijon.inra.fr/esr/pagesperso/trouve/> pour texte, résumé et annexes**

**Coordonnateurs:**

Jean-Marc **Boussard**, ancien directeur de recherche à l'INRA, France ([jmarc.boussard@orange.fr](mailto:jmarc.boussard@orange.fr))  
Aurélie **Trouvé**, maître de conférences à AgroSup Dijon, France, ([atrouve@enesad.inra.fr](mailto:atrouve@enesad.inra.fr))

**Autres contributeurs (ordre alphabétique) :**

Gilles **Bazin**, professeur à AgroParisTech, France (4ème Partie)  
Jacques **Berthelot**, ancien maître de conférences à ENSAT, France (3ème Partie et Annexes 1 et 4)  
Lucien **Bourgeois**, consultant, France (1ère et 4ème Parties)  
Sophie **Devienne**, maître de conférences à AgroParisTech, France (Annexe 3)  
Krzysztof **Gorlach**, professeur à l'Université Jagiellonian, Cracovie, Pologne (1ère et 2ème Partie)  
Vicki **Hird**, consultant, Royaume-Uni (Annexe 2)  
Stéphane **Parmentier**, consultant, Belgique (3ème Partie)  
Paul **Silcock**, consultant, Royaume-Uni (1ère Partie)  
Anna **Witowska**, consultante, Pologne (1ère Partie)

Greet **Goverde-Lips**, secrétaire de Platform Aarde Boer Consument, Pays Bas, qui a facilité la mise en œuvre et les traductions ([h.goverde@chello.nl](mailto:h.goverde@chello.nl)).

**Premiers signataires du Résumé :**

Niek **Koning**, Université de Wageningen, Pays Bas  
Onno **Poppinga**, emeritieter Prof. des Fachgebieten Landnutzung und regionale Politik, Université de Kassel, Allemagne  
Jean-François **Sneessens**, Université UCL, Belgique  
Bruno **Guermontprez** Enseignant Politiques Agricoles, ISA, Lille, France.  
Gerhart **Hovorka** Bundesanstalt für Bergbauernfragen ;  
Jean-Christophe **Kroll** Professeur d'économie, Agrosup, Dijon, France  
Janice **Jiggins**, guest researcher, Communication and Innovation Studies, Wageningen University, Pays Bas.  
Thierry **Pouch** Chercheur associé, Université de Reims, Champagne Ardennes, France.  
Christian **Mouchet**, professeur d'économie rurale émérite, Agro campus Ouest, France  
Jacques **Marzin** CIRAD, France

---

<sup>1</sup> Réseau d'organisations européennes et nationales pour différents secteurs: Coordination européenne Via Campesina , Amis de la Terre Europe, Réseau européen ATTAC, European Agriculture and Health Consortium, Unité Greenpeace UE , Food and Water Europe, Flemish platform VODO, Platform ABC Pays Bas, Oxfam solidarité Belgique, Terra Nuova, Alliance Hongroise pour la souveraineté alimentaire, UK Food Group, réseau d'action semences allemandes, ... .

# Table des matières

## RÉSUMÉ

### 1 Les difficultés intérieures de la PAC 2013

- 1.1 Les difficultés socio-économiques européennes
  - 1.1.1 La sécurité alimentaire
    - ENCADRÉ 1: L'alimentation animale et ses conséquences
  - 1.1.2 Emploi et revenu agricole européens
  - 1.1.3 Nutrition et problèmes de santé
- 1.2 Défis environnementaux européens
  - 1.2.1 Agriculture et changement climatique
  - 1.2.2 Agriculture et croissance de la demande d'énergie
  - 1.2.3 Agriculture et perte de biodiversité
  - 1.2.4 Agriculture et détérioration de la qualité de l'eau
  - 1.2.5 Agriculture et détérioration des sols
- 1.3 Quels systèmes de production privilégier?

### 2 Du passé à l'avenir: Brève histoire de la PAC et leçons à en tirer

- 2.1 Évaluation de la PAC telle qu'elle était avant 1992
  - 2.1.1. Les fondements de la PAC
  - 2.1.2. Résultats de la PAC pour la production et les prix
  - 2.1.3. Les limites de l'ancienne PAC
- 2.2 Évaluation des réformes de la PAC depuis 1992
  - 2.2.1. La logique de la PAC modèle 92
  - 2.2.2. Le contexte politique de la réforme
  - 2.2.3. La mise en œuvre du "premier pilier"
  - 2.2.4. La création du "second pilier"
  - 2.2.5. Le bilan du premier pilier
  - 2.2.6. Les difficultés du second pilier
- 2.3 Critique des changements proposés pour la PAC d'après 2013

### 3 Défis internationaux

- 3.1 Une responsabilité multiple
- 3.2 Qu'est-ce que le dumping économique à l'exportation, quels en sont les causes et les principaux effets?
  - ENCADRÉ 2: Importations égyptiennes de blé européen
- 3.3 La légalisation du dumping agricole de l'UE
- 3.4 Le dumping agricole de l'UE est la règle plutôt que l'exception
- 3.5 Développements récents
- 3.6 La nécessité d'une prise de responsabilités globale de l'UE incluant la fin du dumping agricole

### 4 Propositions pour l'après 2013

- 4.1 Pourquoi la PAC doit-elle repartir sur de nouvelles bases?
- 4.2 Comment pouvons-nous réaliser ces objectifs?
  - 4.2.1 La PAC ne doit pas nécessairement se conformer scrupuleusement aux obligations de l'OMC
  - 4.2.2 Gestion des stocks et des flux: des outils qui restent essentiels
  - 4.2.3 Des mesures aux frontières sont nécessaires en raison de la volatilité des marchés

mondiaux

4.2.4 Les résultats des marchés doivent refléter les réalités économiques des filières de produits

4.2.5 Les mécanismes d'assurance doivent être renforcés mais ne sauraient remplacer l'intervention publique

4.2.6 Rémunérer les biens publics sociaux et environnementaux fournis par les agriculteurs

4.2.7 Le soutien à la demande de produits alimentaires de qualité à forte valeur nutritive

4.2.8 La réforme des outils budgétaires

## RÉFÉRENCES

**ANNEXES:** Quatre annexes sont rattachées à ce texte et sont incluses dans un document distinct. Elles développent quelques aspects spécifiques. Elles seront prochainement disponibles sur [www.epfs.eu](http://www.epfs.eu):

1 Le problème des biocarburants

2 Le problème du pouvoir de marché des opérateurs

3 La politique agricole des États-Unis

4 La compatibilité avec les règles de l'OMC

# RÉSUMÉ

Le présent document a pour but de contribuer au débat public lancé par l'Union Européenne (UE) sur le futur de la Politique agricole commune (PAC) d'après 2013. Nous souhaitons que cette contribution souligne la nécessité de transformer profondément la PAC et de préserver des outils réglementaires solides au niveau européen.

L'histoire de la PAC comporte des succès et des échecs dont on peut tirer des leçons importantes dont nous devons tenir compte. Elle est désormais confrontée à deux types de difficultés: locales et internationales. Ces réflexions conduisent à une série de propositions.

## I – Les leçons de l'histoire

Il y a eu deux versions de la PAC:

- la version de 1960, qui a été en réalité la poursuite et l'adaptation des anciennes politiques nationales, qui avaient elles-mêmes été inspirées par la politique agricole des États-Unis progressivement développée par les conseillers du Président Roosevelt dans le sillage de la grande crise des années 30 et;
- la version de 1992, visant à la déconstruction de la précédente, pour laisser les marchés décider de ce qu'il fallait produire, et comment.

La PAC de 1960 a réussi à éviter la famine en Europe, qui représentait une menace sérieuse en 1945. Elle a permis d'opérer en douceur le transfert de main d'oeuvre de l'agriculture à d'autres activités, dans un contexte de croissance économique rapide. Elle a ouvert la voie à un modèle d'agriculture familiale à forte intensité de capital, une nouveauté bienvenue dans le secteur agricole. Elle a eu néanmoins des effets collatéraux très désagréables, d'abord en encourageant l'épuisement inutile des ressources naturelles et ensuite, parce qu'elle a conduit à une surproduction insupportable qui a dû être détruite ou bradée sur les marchés internationaux, empêchant ainsi de nombreux pays en développement d'exploiter leurs propres avantages comparatifs en agriculture.

La PAC de 1992 a été une réaction aux problèmes ainsi créés. Mais plutôt que d'analyser les causes qui avaient conduit à cette situation, les responsables de la nouvelle politique sont simplement revenus au *statu quo ante*, autrement dit à une suprématie des marchés. Or celle-ci était justement à l'origine des désastres ayant entraîné la nécessité des politiques du type de la PAC 1960. Les mêmes causes conduisant aux mêmes effets, nous avons récemment vu les marchés aboutir à une volatilité aussi forte qu'au 19<sup>ème</sup> siècle, avec tous les problèmes associés concernant la sécurité alimentaire, en particulier pour les pauvres. En même temps, on n'a résolu ni les problèmes de coûts budgétaires de la PAC, ni le problème des ressources naturelles, parce qu'il est utopique (et contraire à la théorie économique élémentaire) d'avoir deux marchés différents pour deux produits liés (les marchandises d'une part, et les externalités de l'autre).

Il est donc temps d'attaquer et de traiter les racines du problème: les avantages d'isoler l'agriculture des marchés et les difficultés engendrées par une gestion maladroite des substituts du marché.

Ceci impose de relever deux types de défis.

## II - Les difficultés intérieures de la PAC 2013

### *Les défis socio-économiques européens:*

- **La sécurité alimentaire:** l'UE connaît toujours un déficit et la balance commerciale paraît très déséquilibrée en termes de produits. Tel est particulièrement le cas pour les fruits et les plantes oléagineuses. L'objectif de la sécurité alimentaire européenne reste défini en termes de prix agricoles abordables pour les consommateurs. Les prix à la consommation n'ont, toutefois, pas diminué autant que les prix à la production, et l'écart entre les deux continue de croître.
- **L'emploi et les revenus agricoles:** au cours des dernières 60 années, le seul objectif paraît avoir été de réaliser des économies de main d'oeuvre sans diminuer les intrants matériels et industriels. Il en est résulté une réduction substantielle de l'emploi dans l'agriculture et une forte concentration de la terre et du capital dans des exploitations de plus en plus grandes. Cette question se pose dans une situation de chômage de masse, à un moment où les ressources en carburant fossile sont limitées.
- **Problèmes de nutrition et de santé:** les choix alimentaires des consommateurs, qui sont fortement déterminés par le prix et l'accessibilité, ont engendré de plus en plus de problèmes liés à l'obésité et autres problèmes de nutrition.

### *Les défis environnementaux européens :*

- **Agriculture, changement climatique et demande croissante d'énergie.** L'agriculture sera affectée par les impacts du changement climatique, qui deviendront plus marqués et fréquents. Toutefois, l'agriculture est elle-même, directement et indirectement, responsable du changement climatique. L'agriculture intensive devient de plus en plus vulnérable à des pénuries qui se multiplient. Aussi bien dans l'agriculture que dans les transports, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites en développant les productions et consommations d'aliments locaux.
- **Agriculture et perte de la biodiversité.** La grave perte de biodiversité actuellement observé est partiellement le produit d'une agriculture toujours plus intensive. L'impact négatif de l'agriculture doit être réduit pour qu'elle devienne plutôt un réservoir de biodiversité.
- **Agriculture et dégradation de la qualité de l'eau.** La pollution causée par l'agriculture et une demande croissante d'eau d'irrigation sont à l'origine de problèmes de qualité et quantité de l'eau. L'utilisation d'intrants plus appropriés devrait permettre de réduire la demande d'eau ainsi que la pollution de celle-ci.
- **Agriculture et détérioration des sols.** L'augmentation de matières organiques par des moyens naturels, la réduction des labours et l'élection de types spécifiques de rotation devraient permettre la préservation des terres agricoles, de leurs capacités de production, de leur valeur environnementale et de leur rôle pour l'entretien des paysages, tout en préservant la qualité des sols.
- **Les conséquences particulières du mode européen d'alimentation animale.** Les importations massives d'aliments pour animaux, notamment de grains de soja, ont été dénoncées comme facteur essentiel de déforestation en Amérique du Sud. Dans l'Union Européenne, ces importations sont liées au développement d'un mode de production intensif conduisant à des dommages environnementaux et sociaux considérables. Les moyens de traitement de ces problèmes comprennent la recherche de sources alternatives d'aliments protéinés, le changement des modes de production et la réduction des volumes de production du bétail.

Ainsi, compte tenu des difficultés environnementales et nutritionnelles auxquelles l'humanité doit désormais faire face, le changement des méthodes de production est une nécessité. Il faudra pour cela des exploitations agricoles à plus forte intensité de main d'oeuvre, une répartition mieux équilibrée de la production agricole dans toute l'Union Européenne et la diversification de la production dans toutes les régions.

### **III – Les défis internationaux**

Dans la mesure où la grande majorité des 1,02 milliards de personnes sous-alimentées vivent dans les pays en développement et dépendent directement ou indirectement de l'agriculture pour leurs moyens de subsistance, l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim repose en grande partie sur l'amélioration des conditions de vie des agriculteurs et travailleurs agricoles des pays en développement. Cette amélioration implique l'adoption de mesures diverses à l'échelle des instances internationales, régionales et nationales directement ou indirectement compétentes en matière d'agriculture et d'alimentation. Cette nécessaire remise en cause des politiques concernées vaut notamment pour l'UE.

La libéralisation des frontières prônée par l'UE dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS) de la Banque mondiale et du FMI, de l'OMC et d'accords bilatéraux, a entre autres ouvert les portes des pays en développement à des importations à bas prix, notamment en provenance d'Europe. À ce niveau entre en scène la PAC, principalement au regard du dumping économique à l'exportation massif qu'elle engendre dans les pays concernés.

La Commission Européenne nie la responsabilité de la PAC dans la pauvreté et la faim des populations rurales des pays en développement, soutenant que les réformes successives de cette politique depuis 1992 ont pour l'essentiel mis un terme au dumping agricole de l'UE. Toutefois, tout au long de cette période, la plupart des denrées agricoles exportées par l'UE l'ont été à des prix bien inférieurs à leurs coûts moyens de production. Au cours des 15-20 dernières années, le dumping agricole de l'UE a entre autres concerné les céréales (y compris le blé) et les produits à base de céréales, le lait et les produits laitiers, le sucre, la volaille et la viande bovine. Il a eu de graves conséquences dans les pays en développement, dont ceux d'Afrique subsaharienne, en privant les producteurs locaux de débouchés et donc de moyens de subsistance, en empêchant la création de filières alimentaires locales et en contribuant à de nombreuses poussées soudaines d'importations dans ces pays.

Bien que des développements récents suggèrent qu'il convient aujourd'hui de relativiser l'ampleur de la concurrence insoutenable que le dumping agricole de l'UE continue d'exercer sur bien des pays pauvres, il ne fait aucun doute que cette pratique porte une part de responsabilité significative dans la crise alimentaire et son aggravation. Pour contribuer à l'éradication de la faim, l'UE devrait tout d'abord reconnaître le droit à la protection à l'importation dans le cadre des PAS, de l'OMC et dans les accords bilatéraux (incluant les APE). Parallèlement, l'UE doit mettre fin au dumping agricole dont la PAC est responsable. Un pas important dans cette direction serait la mise en place de systèmes efficaces de gestion de l'offre, fondés sur le contrôle public de la production et une protection variable aux frontières.

## IV – Les propositions

- ***En premier lieu, oeuvrer pour un nouveau cadre international pour les marchés agricoles, suivant des principes démocratiques et répondant aux besoins sociaux et écologiques.*** La logique de l'OMC, des accords bilatéraux de libre échange et des politiques de la Banque Mondiale et du FMI est mise en doute par nombre de pays en développement. Ces pays ont droit au développement et méritent d'être aidés face à leurs besoins sociaux et écologiques. La PAC n'est donc pas contrainte de se soumettre scrupuleusement aux obligations de l'OMC. Au contraire, l'UE doit être favorable à un cadre nouveau plus démocratique pour le suivi multilatéral des marchés agricoles, basé sur une communauté d'intérêts et la coopération entre pays, sur les nécessités sociales et écologiques et sur le droit à la souveraineté alimentaire.
- ***Gestion des stocks et des flux: elle reste un outil essentiel pour orienter la production et empêcher les fluctuations excessives des prix.*** Des stocks d'exploitation suffisants pour garantir la sécurité alimentaire doivent être autorisés. Des mécanismes sont requis pour permettre de gérer l'offre. Des garanties de prix doivent couvrir les coûts mais elles devraient être adossées à des limites de production du même ordre de grandeur que la consommation locale. D'autres outils doivent être en outre autorisés - éventuellement comprenant des quotas de production - pour contrecarrer la concentration des activités agricoles, les risques environnementaux et les retombées sociales adverses.
- ***Des mesures aux frontières sont nécessaires en raison de la volatilité des marchés mondiaux.*** Pour assurer la stabilité des prix agricoles et compléter les instruments de gestion de l'offre cités plus haut, le droit à la variabilité des tarifs doit être lié à l'obligation de ne pas exporter de produits, quels qu'ils soient, à des prix inférieurs au coûts de production européens. Il y a là une condition nécessaire à la légitimité internationale de la PAC et au maintien de la durabilité des exploitations familiales de l'Europe, dont les coûts de production sont supérieurs à ceux de beaucoup de pays tiers.
- ***Les résultats des marchés doivent refléter les réalités économiques des filières de produits.*** Les relations entre producteurs, transformateurs et détaillants doivent être réorganisées pour rendre les marges plus transparentes et la répartition de valeur ajoutée plus équitable. Seuls les pouvoirs publics peuvent aider à rétablir cet équilibre des pouvoirs. Ce type de réorganisation signifie que la loi européenne sur la concurrence doit être revue et que *la Commission doit reconnaître la nature spécifique des marchés agricoles.*
- ***Les mécanismes d'assurance doivent être renforcés mais ne sauraient remplacer l'intervention publique.*** Les politiques d'assurance sont efficaces contre l'accroissement des risques climatiques et de santé, mais il est coûteux et erroné de croire que l'assurance du chiffre d'affaires peut remplacer une intervention publique quand les prix sont en cause.
- ***Rémunérer les biens publics sociaux et environnementaux.*** *Les paiements uniques aux exploitations sont politiquement inintelligibles et socialement inacceptables pour les producteurs comme pour les contribuables. Rien ne justifie la scission de la PAC en deux piliers, dont l'un s'efforcerait de réparer les dommages à l'emploi et à l'environnement causés par l'autre. Le soutien doit être rattaché aux produits. La PAC devrait faire appel à des incitations plus fortes pour assurer un meilleur soutien à l'agriculture, avec une solide base environnementale (faibles intrants, systèmes de pâturages, culture organique...) Si les*

prix sont garantis à un niveau couvrant les coûts de production, les subventions ne devraient être allouées qu'aux producteurs dont les coûts de production sont les plus élevés, parce qu'ils travaillent dans des lieux moins favorables, à ceux qui ont des résultats supérieurs en termes de durabilité qu'il n'est requis par les règles de base, éventuellement aux agriculteurs travaillant dans de très petites exploitations et aux exceptions du même ordre. Les règles de santé environnementale et animale imposées par les lois européennes doivent obliger tous les exploitants.

- ***Soutien à la demande de produits de grande qualité pour une alimentation à forte valeur nutritive.*** L'Europe doit développer une politique de soutien alimentaire plus systématique ciblée sur des catégories sociales spécifiques et des produits à grande valeur nutritive. Une part du soutien de la PAC pourrait aussi servir à soutenir des filières régionales ou nationales de produits de qualité.
- ***La réforme des outils budgétaires.*** La gestion du budget de la PAC doit être bien plus souple afin que les ressources puissent être ajustées aux besoins et traiter les crises (en matière de santé, de climat ou sur les marchés)

## Introduction

Une réforme profonde la Politique agricole commune (PAC) est attendue pour 2013. Un débat public sur l'avenir de la PAC a été lancé dans l'Union Européenne, et une conférence de synthèse se tiendra en juillet 2010. Le présent document a pour but de contribuer à ce débat.

Parallèlement aux changements de 2003 et 2008, une nouvelle réforme de la PAC est prévue pour 2013. La crise économique a touché tous les pays du monde depuis 2008. On la considère en général comme une crise mondiale ayant de multiples aspects sociaux et écologiques. Ses origines relèvent du système économique actuel, caractérisé par la libéralisation des marchés. Une crise écologique s'ajoute, en outre, à la crise alimentaire mondiale. Enfin, il faut aussi tenir compte de la construction en développement continu d'une Europe en expansion. Ce contexte a inspiré une réévaluation des modes de production et de consommation alimentaires ainsi que des politiques qui les déterminent.

La présente contribution veut mettre l'accent sur la nécessité d'une transformation complète de la PAC. Il faut sauvegarder des outils de gestion solides au niveau européen. La première partie s'efforce de traiter des difficultés écologiques, sociales et économiques qui se posent pour l'agriculture et la nutrition au sein de l'Union Européenne. La seconde partie présente une évaluation critique de la PAC depuis ses premiers pas, en tenant compte des difficultés écologiques et sociales mises en lumière par la première Partie. La troisième partie analyse les conséquences de la PAC pour le reste du monde et notamment les défis internationaux. L'Union Européenne a des responsabilités internationales particulières à l'égard de l'agriculture: elle est l'un des marchés agricoles et alimentaires les plus importants de la planète et l'une des principales régions exportatrices de produits agricoles. L'UE est aussi le premier importateur net d'aliments. Il est donc impossible d'examiner la PAC sans tenir compte des difficultés internationales alimentaires et agricoles. La dernière partie développera enfin plusieurs propositions pour une autre PAC, qui répondrait efficacement aux défis écologiques, sociaux et économiques.

# 1. Les difficultés intérieures de la PAC 2013

## 1.1. Les difficultés socio-économiques européennes

### 1.1.1 - la sécurité alimentaire

De 1939 à 1950, les pays d'Europe continentale concernés par le conflit mondial ont souffert de privations alimentaires. En outre, la guerre froide a eu pour résultat de couper les pays d'Europe de l'Ouest des pays exportateurs traditionnels d'Europe centrale et orientale. Le manque de devises a entraîné des difficultés d'approvisionnement sur les marchés mondiaux. Une telle situation laisse des traces dans les mentalités, souvent marquées par la crainte de pénuries alimentaires. Ceci explique que les excédents éventuels aient été longtemps considérés comme un moindre mal, le renforcement de la guerre froide favorisant une conception stratégique de la sécurité alimentaire de la part de la Communauté Économique Européenne (CEE).

La recherche de la sécurité alimentaire s'est accompagnée durant cette période d'un dynamisme industriel permettant de fournir aux agriculteurs les engrais, les machines et les bâtiments qui leur étaient nécessaires. Ceci permettait également de fournir des emplois aux enfants d'agriculteurs dans un contexte de forte restructuration agricole et de concentration des exploitations,

Ce développement a aussi permis à l'UE de réduire considérablement son déficit en produits agroalimentaires. Cependant, l'Union européenne est toujours déficitaire,<sup>2</sup> alors qu'elle dispose de conditions agronomiques globalement favorables et de surfaces agricoles relativement importantes par rapport au nombre d'habitants. Sa balance commerciale apparaît également fortement déséquilibrée en termes de produits, avec notamment de grosses importations de fruits et d'oléagineux (voir Encadré 1).

#### **ENCADRÉ 1: L'alimentation animale et ses conséquences**

Dans toute l'UE-27, 240 millions de tonnes d'aliments pour animaux ont été consommés en 2008. Sur ce total, 19 % ont été importés de l'extérieur de l'UE, dont 60 % de tourteaux, principalement de soja. Bien que l'Europe cultive du soja, la plus grande part est importée, provenant à 85 % de l'Amérique du Sud.

Ces importations ont été citées comme ayant une responsabilité majeure, directe et indirecte, dans les changements d'utilisation des terres en Amérique du Sud. Les cultures de soja sont la cause directe de la destruction de certaines forêts, mais elles ont un bien plus fort impact sur la déforestation en consommant des terres défrichées, des savanes et des forêts secondaires, repoussant ainsi des éleveurs et des cultures itinérantes sur brûlis plus profondément vers l'intérieur des forêts primaires. Les exploitations de soja sont aussi à l'origine d'une forte pression économique et politique pour la construction de nouvelles autoroutes et de projets d'infrastructures, accélérant ainsi la déforestation par d'autres acteurs. Avec la hausse des prix du soja en 2007, la superficie de la déforestation a doublé en quatre mois. L'érosion des sols, l'utilisation de pesticides et l'exposition/empoisonnement aux pesticides sont tous liés à la culture du soja.

Dans l'Union Européenne, ces importations sont liées au développement, depuis les années soixante-dix, d'un mode de production intensif basé sur la maïs / soja et inspiré des États-Unis. Il en est résulté

<sup>2</sup> Ceci est d'autant plus vrai si on prend en compte les produits de la pêche et qu'on soustrait le tabac.

une diminution des superficies de pâturages et de légumes (protéines végétales) Ce mode d'alimentation animale a aussi entraîné une concentration de l'élevage européen de bétail au voisinage des grands ports européens, ainsi qu'une diminution de la production de porcs, volailles et lait dans beaucoup de régions d'élevage traditionnel éloignées de ces ports. Ces évolutions de l'élevage de bétail ont causé des dommages environnementaux et sociaux considérables.

Pour traiter ces problèmes, même si chacune de ces possibilités entraîne une série d'effets de substitution, il faut envisager la recherche de sources alternatives de protéines pour l'alimentation du bétail, le changement de ses modes de production et la réduction de son volume de production. Le remplacement à 100 % des 37 millions de tonnes de soja importées en moyenne par l'UE de 2006 à 2008 (en supposant que ceci soit réalisable, compte tenu du fait que le soja requière des conditions climatiques particulières) exigerait 29 millions d'hectares de terre pour un rendement moyen de 2,5 tonnes/ha au cours de la période 2006-08 (en France, la superficie des terres est de 29,4 millions d'hectares). Le remplacement des importations de soja par d'autres protéines cultivées localement, telles que des navettes, des pois ou des haricots oléagineux exigerait une superficie bien plus grande pour produire le même contenu brut de protéine.<sup>1</sup> On peut en déduire que l'effort devrait être centré sur le développement de récoltes de protéines, mais aussi sur la réduction générale de la production de bétail de l'UE, la conversion à des modes de production plus durables et la réduction de la consommation des produits du bétail.

Sources: (IEEP, 2009, Mongabay, 2010)

L'objectif de sécurité alimentaire européenne passe aussi par l'établissement de prix agricoles abordables pour les consommateurs. Les produits agricoles à la production ont connu une baisse relative rapide durant les 35 dernières années, notamment depuis 1992 et la décision de réduire les prix d'intervention. Mais les prix des produits alimentaires à la consommation n'ont pas diminué autant que les prix à la production et le décrochage entre prix à la consommation et prix à la production s'accroît. Un rapport du Parlement européen (2004) indique ainsi que les prix payés aux producteurs ont baissé de 1,1 % entre 1995 et 2002, alors que ceux payés par le consommateur ont augmenté de 11 %. Ceci est à mettre en relation, notamment, avec la concentration de plus en plus forte des entreprises de transformation et de distribution (10 centrales d'achat contrôlent ainsi 40 % de l'approvisionnement alimentaire en Europe) (Grivink, 2003).

### **1.1.2 - Emploi et revenu agricole**

Durant les 60 dernières années, le développement agricole a été centré principalement sur l'augmentation de la productivité du travail, entraînant une forte augmentation de la production agricole. La progression est beaucoup moins évidente pour la productivité du capital ou celle des intrants intermédiaires. Tout se passe comme si le seul objectif était d'épargner de la main d'œuvre sans réaliser d'économies sur le matériel et les intrants industriels

Les conséquences ont été radicales: dans un pays comme la France, la part de travailleurs actifs dans l'agriculture est passée de 30 % en 1945 à 2,2 %, selon Eurostat. Dans l'UE à 27, cette part est à présent de 5,4 %. Cette diminution s'est accompagnée de celle du nombre d'exploitations (de 6 à 3 millions d'exploitations dans l'UE à 6), avec une forte concentration des terres et du capital dans des exploitations de plus en plus grandes: en Allemagne, depuis quarante ans, la superficie moyenne d'une exploitation est passée de dix<sup>3</sup> à plus de quarante hectares.

---

<sup>3</sup> Source: Eurostat. Tenir compte du fait que l'apport de grands complexes agricoles de l'ancienne Allemagne de l'est explique au moins partiellement ces chiffres.

Or, depuis le premier choc pétrolier de 1973, le chômage s'accroît dans de nombreux pays européens, alors que les ressources en énergie fossile sont limitées. Il aurait donc été souhaitable, depuis trente ans, dans un contexte de chômage de masse qui dépasse largement les 10 % de la population active dans de nombreux pays, d'épargner davantage les facteurs rares que les facteurs abondants. La situation est particulièrement préoccupante en Europe du sud, du centre et de l'est. En 2007, la surface moyenne par exploitation était de 22 hectares en UE-15 et de seulement 16,8 ha en UE-25, s'abaissant encore à 13,8 ha en UE-27, après l'accession de la Bulgarie et de la Roumanie. Dans ces pays, 46 % des exploitations ont une marge brute standard<sup>4</sup> inférieure à 1.200 €. Dans beaucoup de ces pays, la majorité des exploitations assurent l'auto- ou la semi-subsistance des populations rurales, jouant un rôle essentiel de "tampon social". La part de la population active agricole reste élevée, supérieure à 12%. C'est aussi le cas de pays comme la Grèce ou le Portugal. Cependant, le nombre d'agriculteurs et d'exploitations ne cesse de diminuer: en Pologne, la part de la population active agricole est passée de 28 % en 1988 à 18 % en 2008. Elle a été divisée par deux en Hongrie (de 15,8 % à 8 %).

L'accord implicite entre les organisations agricoles et les gouvernements européens était d'accepter cette réduction continue des effectifs à condition que le revenu des agriculteurs qui restent actifs puisse évoluer au même rythme que ceux des autres catégories socio-professionnelles. Mais ces deux dernières années, le revenu agricole a diminué très fortement du fait de la hausse des coûts de production et de la baisse des prix agricoles. Par ailleurs, ce revenu agricole est fortement dépendant des aides publiques directes, qui en constituent 50 %.

### **1.1.3 - Nutrition et problèmes de santé**

Les européens consomment de plus en plus d'aliments industriels transformés contenant de grandes quantités de sucres et de graisses (IOFT, 2005). L'augmentation de l'obésité partout dans l'UE est particulièrement inquiétante. Elle atteint jusqu'au quart de la population au Royaume-Uni. Ce choix des aliments par les consommateurs est largement déterminé par leur prix et leur disponibilité. De même, l'utilisation massive des pesticides a un coût très important pour la collectivité en termes de santé publique.

## **1.2 – Défis environnementaux européens**

### **1.2.1 - Agriculture et changement climatique**

Le changement climatique est sans doute le principal défi environnemental auquel est confrontée l'Europe, ainsi que le reste du monde. Au cours des 150 dernières années, la température moyenne a augmenté de 0,8 °C à l'échelle mondiale et d'environ 1 °C en Europe. Neuf des dix dernières années (2000-2009) se classent parmi les 10 plus chaudes années enregistrées depuis 1880 (Earth Policy Institute, 2010). Le changement est manifeste. La cause demeure discutée, en dépit d'une forte probabilité que l'"effet de serre" en soit le principal responsable. Sans action mondiale pour limiter les émissions, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat prévoit une hausse des températures de 1,8 à 4,0 °C d'ici 2100.

---

<sup>4</sup> La "marge brute" est l'écart entre les recettes et les coûts directs, sans compter le travail, le capital et les amortissements. Pour chaque culture, dans chaque région, l'UE a défini une "marge brute standard" en utilisant des rapports d'intrants/extrants usuels. La marge brute standard est utile, par exemple, pour comparer la taille des exploitations productrices de grain et de légumes: c'est ainsi, par exemple, qu'une exploitation productrice de grain de 100 ha peut être considérée comme ayant une taille équivalente aux 10 ha d'une exploitation productrice de légumes, si la marge brute standard de légumes par ha est dix fois celle des grains par ha.

Les impacts du changement climatique sont déjà constatés dans toute l'Europe et on prévoit leur accentuation. L'agriculture souffre du changement climatique mais les exploitations de l'Europe du nord peuvent tirer avantage d'une hausse limitée des températures. On prévoit que l'Union Européenne connaîtra un transfert des zones productives vers les pôles. L'agriculture sera affectée par des accidents climatiques (sécheresse, inondations, tempêtes) qui deviendront plus graves et fréquents. L'approvisionnement en eau devient plus difficile en raison de la réduction des précipitations, y compris en Europe. On prévoit aussi que le changement climatique conduise à un accroissement de l'érosion des sols à la suite d'événements extrêmes et de la perte d'humidité du sol due à des températures en hausse et à des précipitations en baisse. L'agriculture est aussi responsable du changement climatique, avec environ 10 % des émissions de gaz à effet de serre en Europe. Elle est la principale source de méthane (34 %) et d'oxyde nitreux (60 %), deux gaz à effet de serre qui ont un bien plus grand impact de réchauffement que l'oxyde de carbone. L'agriculture émet ces gaz directement (l'oxyde nitreux par les engrais et le méthane par les ruminants) et indirectement par utilisation de machines et de transport ainsi que par déforestation (qui se traduit par la disparition de puits de carbone). Toutefois, les émissions de méthane ont dernièrement diminué, principalement du fait de réductions de la taille des troupeaux de bétail. Les réductions ont atteint jusqu'à 46 % pour les nouveaux États membres, avec une part plus faible, à 9 %, pour l'UE-15 de 1990 à 2000 (Dwyer, 2002).

### **1.2.2 - Agriculture et croissance de la demande d'énergie**

Il existe un besoin pressant de réduire notre dépendance envers les carburants fossiles, à la fois pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre et pour faire face à l'inévitable réduction des ressources disponibles. L'Europe doit toutefois répondre à l'addition sans précédent de demandes d'énergie en augmentation. La consommation totale d'énergie primaire de l'UE-27 a augmenté de 9,8 % de 1990 à 2005 (AEE, 2006) Il reste beaucoup à faire pour gérer et réduire la demande d'énergie à venir.

L'agriculture intensive consomme beaucoup d'énergie pour les machines, les engrais azotés, le transport, etc. Une dépendance excessive envers le pétrole a rendu l'agriculture vulnérable à la pénurie croissante d'une énergie fossile qui devient de plus en plus coûteuse. En raison du changement climatique, du pic pétrolier et d'autres facteurs Il est aussi nécessaire de modifier notre panier de sources en énergies de toutes sortes.

Cet argument est utilisé pour plaider en faveur du développement des biocarburants. Toutefois, l'impact environnemental et social de ces derniers fait l'objet de fortes critiques, tandis que la concurrence avec les terres productrices d'aliments est aussi un sujet de préoccupation. Compte tenu de la capacité de production actuelle de l'UE, les objectifs définis par l'Union Européenne pour les biocarburants destinés aux automobiles sont très contestables (voir Annexe 1).

### **1.2.3 - Agriculture et perte de biodiversité**

L'Europe dispose d'une incroyable variété d'espèces et d'habitats, mais on constate actuellement une réduction régulière de cette biodiversité, avec de graves conséquences pour l'environnement naturel et le bien-être des populations. Les habitats sont détruits et détériorés par la fragmentation et le confinement des espaces disponibles. Des espèces ont disparu et des populations se sont réduites. C'est ainsi que le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) prévoit une perte de 50 % des espèces entre 2010 et 2050, les principales déperditions intervenant au cours des 20 à 30 dernières années

seulement. Cette perte de biodiversité résulte d'une agriculture de plus en plus intensive<sup>5</sup> conduisant à la destruction des haies et à l'intensification de la production avec de graves conséquences pour la faune et la flore (AEE, 2010). Au cours des soixantes dernières années, l'agriculture européenne s'est progressivement pliée aux exigences de processus industriels exprimées par ses clients. Les produits agricoles ont été homogénéisés et les agriculteurs européens se sont adaptés aux spécifications requises. Ce faisant, le nombre d'espèces et de variétés utilisées a considérablement décliné.

#### **1.2.4 - Agriculture et dégradation de la qualité de l'eau**

Un approvisionnement en eau douce propre est une condition essentielle pour la vie. La qualité de l'eau en Europe souffre malheureusement depuis bien des années de l'accroissement des teneurs en résidus de fertilisants, et des dépôts de sédiments provenant des sols. Cela affecte la biodiversité sur des milliers de kilomètres de voies d'eau, en nuisant à la santé humaine pour finir par polluer les eaux côtières et maritimes. La pollution diffusée par l'agriculture sous forme de nitrates, de phosphates et de boues demeure un problème. L'eutrophisation et la pollution engendrées par les engrais, les pesticides et les méthodes de production intensive sont désormais des préoccupations majeures dans beaucoup de régions européennes, parmi lesquelles la Scandinavie et les états baltes ainsi que des régions d'Europe Orientale, tandis que la salinisation est un problème croissant dans les pays du sud méditerranéen. On constate aussi une augmentation de la demande d'eau pour l'irrigation. La disponibilité de l'eau est un problème clé dans des régions sèches comme l'Espagne, le Portugal, Malte, la Grèce et autres pays méditerranéens, mais d'autres pays tels que la Pologne sont aussi préoccupés par la forte demande d'eau engendrée par les méthodes intensives de production agricole (AEE, 2006).

#### **1.2.5 - Agriculture et détérioration des sols**

La conservation et l'entretien de nos sols sont essentiels, non seulement pour l'agriculture et la production alimentaire, mais aussi pour l'environnement au sens large, y compris pour l'eau, la biodiversité et la santé de l'écosystème. Le sol vient au second rang, après les océans, en tant que puits mondial de carbone, avec un rôle potentiel important pour le ralentissement du changement climatique. La préservation de la qualité et de la capacité de production du sol est donc importante pour l'environnement comme pour l'économie.

Pourtant, le sol est exploité et irrévocablement perdu et dégradé par les demandes contradictoires de différents secteurs économiques, dont l'agriculture. L'érosion, le colmatage, la contamination, la déperdition de structure, la diminution de la biodiversité et du contenu organique et la désertification ne sont que quelques une des menaces qui pèsent sur les sols européens (AEE, 2010). L'utilisation massive de produits chimiques réduit à long terme le contenu organique et endommage la texture des sols et leurs capacités de défense des plantes contre les nuisibles<sup>6</sup>. L'amélioration progressive des sols appelle une refonte totale de l'agriculture intensive.

En Europe, les zones urbaines et les infrastructures associées sont les consommateurs de terres qui connaissent la croissance la plus rapide, principalement aux dépens des terres productives. Au cours de la période 1990–2000 en Europe, de toutes les terres converties à une utilisation artificielle, 48 % étaient des terres arables et 36 % des pâturages ou des zones agricoles mixtes (AEE, 2006). Les paysages ruraux se modifient en raison de l'intensification de l'agriculture et de l'exploitation des

---

<sup>5</sup> Lorsque les termes "agriculture intensive" et "intensification de l'agriculture" sont utilisés ici, ils renvoient à l'intensification des intrants par rapport à la terre, associée à la mécanisation et à la concentration des exploitations.

<sup>6</sup> Voir "Earth Matters, Copenhagen issue", Octobre 2009, Seedling, <http://www.grain.org/seedling/?id=643>. Il faut de plus en plus d'engrais pour obtenir les mêmes résultats.

forêts. Les régions montagneuses et côtières subissent de profondes réorganisations spatiales pour s'adapter au tourisme intensif et aux activités de loisir.

### 1.3 - Quels systèmes de production privilégier pour répondre à ces défis ?

Le rapport de l'IAASTD (Évaluation internationale des sciences et techniques agronomiques pour le développement), publié en 2008, conclut sur la nécessité de changer profondément les façons de produire face aux défis environnementaux et alimentaires auxquels l'humanité doit faire face.

#### Les défis écologiques spécifiques de l'agriculture comprennent:

- *La réduction des émissions de gaz à effet de serre* de l'agriculture et le développement de l'autonomie énergétique des exploitations et de leur utilisation d'énergies renouvelables. Ceci implique aussi une diminution du transport de récoltes, de bétail, d'intrants (tels que les carburants, engrais et semences) ainsi que des extrants transformés, tant à l'intérieur de l'UE que de l'UE vers d'autres parties du monde, en développant la production et la consommation locales d'aliments. Le recours aux biocarburants comme alternative aux carburants fossiles entraînerait par contre un surcroît d'intensification de la production et la perte de terres requises pour la production alimentaire (voir Annexe 1). Les conséquences sociales et environnementales liées au développement des biocarburants nous conduisent à recommander l'interruption de leur production dans l'UE, un réexamen des objectifs définis par l'UE et le développement d'une production durable d'énergie à partir du bois, de biogaz, voire d'huiles végétales brutes directement utilisées par les exploitations agricoles.
- *La préservation et le renforcement de la biodiversité*, en réduisant l'impact négatif de l'agriculture et en la faisant fonctionner comme réservoir de biodiversité, pour reconstituer les habitats et espèces perdus en raison de la pollution agricole, des carences de la gestion et de la disparition de nombreuses espèces de plantes et d'animaux. Ceci conduit aussi à favoriser une couverture végétale maximale des terrains et à reconstituer un parcellaire varié.
- *La diminution de la demande d'eau et de sa pollution* par utilisation d'intrants naturels dans la mesure du possible, en réduisant le recours aux engrais artificiels et substances chimiques, en renforçant les principes énoncés par la Directive de 1991 sur les nitrates, selon laquelle les contenus azotés du sol doivent être surveillés et limités. Tout ceci passe notamment par une meilleure adaptation aux écosystèmes des pratiques et espèces cultivées.
- *La préservation des terres agricoles*, tant pour leurs capacités de production que pour leur valeur environnementale et leur rôle de constitution des paysages, face aux demandes croissantes d'autres utilisateurs en puissance, tout en entretenant la qualité des sols en augmentant par des moyens naturels leur teneur en matière organique, en réduisant les labours et en favorisant la rotation des cultures et des plantes légumineuses.

Face aux défis mis en lumière ci-dessus, il importe de reconnaître que tous les systèmes agricoles doivent évoluer et devenir plus durables. Ces exigences environnementales nécessitent des connaissances fines des pratiques agricoles et des écosystèmes, qui paraissent plus assurées dans des exploitations familiales à forte intensité de travail, dans lesquelles les agriculteurs ont reçu une formation adaptée. Ces exploitations sont également plus facilement transmissibles et donc propices à l'installation de nouveaux agriculteurs. Moins intensives en capital, plus exigeantes en travail, elles créent des emplois dans des zones rurales, notamment isolées, et peuvent ancrer les populations

dans des conditions sociales satisfaisantes, évitant ainsi l'accroissement des poches de pauvreté urbaines.

Enfin, de nombreuses études soulignent la concentration des activités agricoles dans certaines régions européennes et leur spécialisation en termes d'orientation productive. Cette concentration et cette spécialisation s'accompagnent d'une dualisation, y compris géographique, des modes de développement agricole, avec d'un côté des exploitations de plus en plus concentrées, mécanisées et intensives pour ce qui concerne les moyens de production (intrants, p. ex. engrais chimiques) ainsi que le capital, de l'autre des exploitations qui restent de petite taille, intensives en travail et fournissent de nombreux services environnementaux et sociaux. Cette dualisation s'observe aussi dans certains nouveaux états membres, comme la Pologne. Cette concentration, cette spécialisation et cette dualisation engendrent une pression environnementale plus forte dans certaines régions, des coûts écologiques dus à l'éloignement des pôles de production et de consommation, ainsi qu'un accès inégal aux services environnementaux et sociaux de l'agriculture. Ceci plaide pour une localisation plus équilibrée des productions agricoles dans l'Union Européenne et une diversification des orientations productives dans toutes les régions.

## **2. - De la situation passée à celle de l'avenir : brève histoire de la PAC et leçons à en tirer**

### **2.1. - Évaluation de la PAC telle qu'elle était avant 1992**

#### **2.1.1 - Les fondements de la PAC**

La PAC a été mise en œuvre à partir de 1964, sur la base de principes élaborés par la "Conférence de Stresa" qui avait réuni en 1958 les principales parties intéressées des six pays fondateurs de la Communauté Européenne.

Cependant, elle ne partait pas de rien, car la PAC de cette époque n'était que la continuation et l'harmonisation dans les détails des politiques déjà mises en œuvre depuis au moins dix ans dans les différents états membres. Ces politiques, elles mêmes, n'étaient au fond que l'adaptation à chaque cas particulier de celle qui avait été progressivement mise en œuvre aux États-Unis par l'équipe du Président Franklin D Roosevelt de 1932 à 1940 (voir Tracy, 1996).

Le cœur de ces politiques consistait d'abord à isoler l'agriculture du marché<sup>7</sup>. Accessoirement, l'objectif était d'encourager en douceur l'ajustement des moyens de production – terre, travail et capital – les uns aux autres, de façon à en rechercher les combinaisons les plus efficaces.

L'idée de déconnecter l'agriculture du marché reposait sur les analyses des origines de la grande crise des années 30. Dans les années 20, les agriculteurs américains avaient fortement investi en s'endettant, basant leurs calculs sur les prix élevés – les plus élevés de l'histoire – observés au cours de la première guerre mondiale et immédiatement après. Ces prix chutèrent brutalement en 1927, ce

---

<sup>7</sup> Bien entendu, les auteurs de cette doctrine ne la présentaient pas ainsi (à l'exception de Tugwell, qui écrivait dans un livre publié en 1935: "Le secret est éventé. Il n'y a pas de main invisible... il nous faut désormais fournir une main bien réelle et visible pour faire le travail." Mais dès que les prix sont déterminés par le gouvernement, l'agriculture est en pratique isolée du marché.

qui causa la faillite des agriculteurs d'abord, et fut ensuite l'une des causes de la crise bancaire de 1929. Des analystes comme, en particulier, Mordecai Ezekiel, Rexford Tugwell et Richard Wallace<sup>8</sup> en conclurent que le marché n'était pas un outil susceptible de réguler l'offre et la demande agricole à long terme sur la base du coût de production et de la demande des consommateurs. C'est pourquoi ils recommandèrent des systèmes de prix garantis, assortis d'une gestion de l'offre par des méthodes administratives. Cette idée était très difficile à admettre pour le public américain, par nature libéral. C'est pourquoi sa mise en œuvre progressive s'étala sur plus de dix ans – si tant est que l'idéal préconisé par Rexford Tugwell en 1931 ait jamais été atteint.

L'isolement du marché pouvait prendre deux formes bien distinctes: on pouvait laisser le marché décider des prix à la consommation, l'État prenant à sa charge et versant aux producteurs (ou peut être prélevant en cas de hausse de prix), sous forme de "paiements compensatoires", la différence entre le prix garanti et le prix "libre". On pouvait aussi décider que le prix garanti aux agriculteurs serait le prix intérieur, ce qui impliquait de prélever sur toute importation la différence entre le prix intérieur et le prix payé au fournisseur (ou vendu au client) extérieur. Les pays anglo-saxons, en général, optèrent pour la première solution, au motif que cela laissait encore au marché au moins le rôle de régulateur de la demande, en minimisant les prix acquittés par les consommateurs et en respectant ainsi le principe de l'"alimentation à bas prix". Les six membres fondateurs de la CEE optèrent pour la seconde, à l'image de ce qui se faisait déjà auparavant en Allemagne et en France. Ainsi furent adoptés les "droits de douane variables" qui constituèrent la principale originalité de la PAC.

L'idée de la "politique des structures" reposait sur une analyse voisine – l'incapacité du marché à ajuster les dotations en facteurs de production (terres, travail et capital), de façon à atteindre la proportion la plus efficace dans un laps de temps raisonnable, et la nécessité, par conséquent, de l'y aider. Cependant, il se constitua très vite un accord sur l'idée de laisser ce deuxième volet des politiques agricoles à la discrétion des États, de sorte que seule la politique des prix était vraiment communautaire.

Cette structure optimale peut être obtenue sur de grandes exploitations (p. ex., 100 ouvriers et 1000 ha) ou sur des petites (p. ex., 1 ouvrier et 10 ha).. Ceci est indifférent du point de vue de l'efficacité de la production, mais important pour la répartition des revenus. Sur ce point, il existait un fort consensus sur l'idée que la politique des structures devait viser à promouvoir partout en Europe des exploitations "familiales", dans lesquelles l'essentiel de la force de travail devait être fournie par l'exploitant lui-même et les membres de sa famille. Dans un pays comme la France, cela se traduisit par des "bonifications d'intérêt" pour les prêts bancaires – en fait, des subventions au capital - , des "indemnité viagères de départ" pour les agriculteurs âgés – sous la forme d'encouragements à la retraite, sorte de rachat du travail en excédent pour réajuster la surface des exploitations aux besoins de l'agriculture familiale à forte intensité en capital - et d'autres mesures de ce type. Des mesures analogues furent prises pour encourager la constitution d'industries agro-alimentaires, en particulier en France par la création de "groupements de producteurs" et de coopératives. Avec des noms différents, des systèmes analogues furent mis en place dans tous les états de la communauté, quoique modulés localement de différentes façons – la modulation elle-même résultant de ce qu'il était évidemment impossible d'adopter exactement les mêmes mesures dans des régions et pour des productions très différentes.

L'ensemble de ce dispositif fut long à mettre en place, compliqué par l'élargissement de la communauté, les rivalités nationales, le fait que certaines productions, comme les fruits et légumes, se prêtaient fort mal à l'institution d'un prix garanti. On ne poussera pas plus loin ici le détail des discussions qui nourrirent les "marathons de Bruxelles". On s'attachera aux résultats.

---

<sup>8</sup> Voir Leuchtenburg (1963) et Lindley (1937). Voir aussi les publications de ces auteurs, en particulier Ezekiel(1938)

### 2.1.2. Résultats de la PAC pour la production et les prix

Ceux ci ont été spectaculaires du point de vue de la production. L'Europe, au début du 20<sup>ème</sup> siècle, était loin de l'autosuffisance alimentaire, au point que les États considéraient nécessaire de se lancer dans des aventures coloniales pour assurer leur approvisionnement grâce aux "terres vierges". Les guerres mondiales n'arrangèrent pas les choses.<sup>9</sup> Au début des années 60, après plus d'une dizaine d'années de prix garantis, l'autosuffisance était sinon acquise, du moins en vue. En 1992, le problème majeur (au moins tel qu'il était perçu par les politiques, car, en réalité, on était encore loin de l'autosuffisance du fait des importations d'aliments du bétail) était celui des "excédents".

Ce résultat est la conséquence de l'élévation des rendements : par exemple, alors que les rendements en blé, aussi bien aux États Unis qu'en France, se situaient autour de 1 tonne (t) par ha en 1845, et s'étaient élevés à 1,5 t dans les deux pays en 1945, soit une multiplication par 1,5 en cent ans, ils étaient en 1995 de 3,5 t aux États Unis et de 6 t en France. Il y a là, aux États Unis, une multiplication par un peu plus de 2, et en France, par 4 en cinquante ans. Cette hausse des rendements est la conséquence du progrès technique, mais celui ci n'aurait pas pu être mis en œuvre sans l'accumulation par les agriculteurs de grandes quantités de capital<sup>10</sup> Et cette accumulation de capital – largement financée par l'emprunt – n'aurait pas été possible sans des garanties de prix qui permettaient aux banques de prêter aux agriculteurs sans trop de risques.

Tout ceci, contrairement à la croyance selon laquelle "la PAC était financée par le consommateur", s'est fait sans peser exagérément sur les prix alimentaires, en dépit d'une différence souvent du simple au double entre les prix communautaires et les prix mondiaux. L'expérience montre en effet que le prix de l'alimentation dans la Communauté Européenne n'a jamais connu d'évolution très différente de ce qu'elle était ailleurs. Par exemple, la Figure 1 compare l'évolution des prix alimentaires à la consommation aux Pays Bas (pays soumis à la PAC) et en Nouvelle Zélande (pays d'importance comparable pratiquant une politique agricole beaucoup plus libérale): les prix alimentaires ont diminués relativement aux autres produits de 1972 à 2008 aux Pays Bas, et sont restés pratiquement constants en Nouvelle Zélande.

Il ne s'agit pas là d'une loi générale: on trouverait facilement des contre-exemples. Les prix alimentaires ont baissés en Norvège, et sont restés sensiblement constants en France<sup>11</sup>. Mais cet exemple montre que les politiques de "prix agricoles élevés" ne sont pas automatiquement synonymes de "prix alimentaires élevés". Il y a une raison à cela: des prix fluctuants coûtent cher aux industries agro-alimentaires, les contraignant à renoncer à certains gains de productivité, et par conséquent à baisser les prix, tandis que le phénomène inverse se produit lorsque les prix agricoles sont stables. Une telle interprétation est rendue encore plus plausible, dans le cas Néerlandais, par le fait que, après une forte baisse en 1995 due à l'ouverture internationale du marché intérieur de la PAC, la tendance à la baisse s'est beaucoup ralentie à partir de 1996, c'est à dire au moment où la PAC a changé, et que les prix sont devenus plus volatiles.

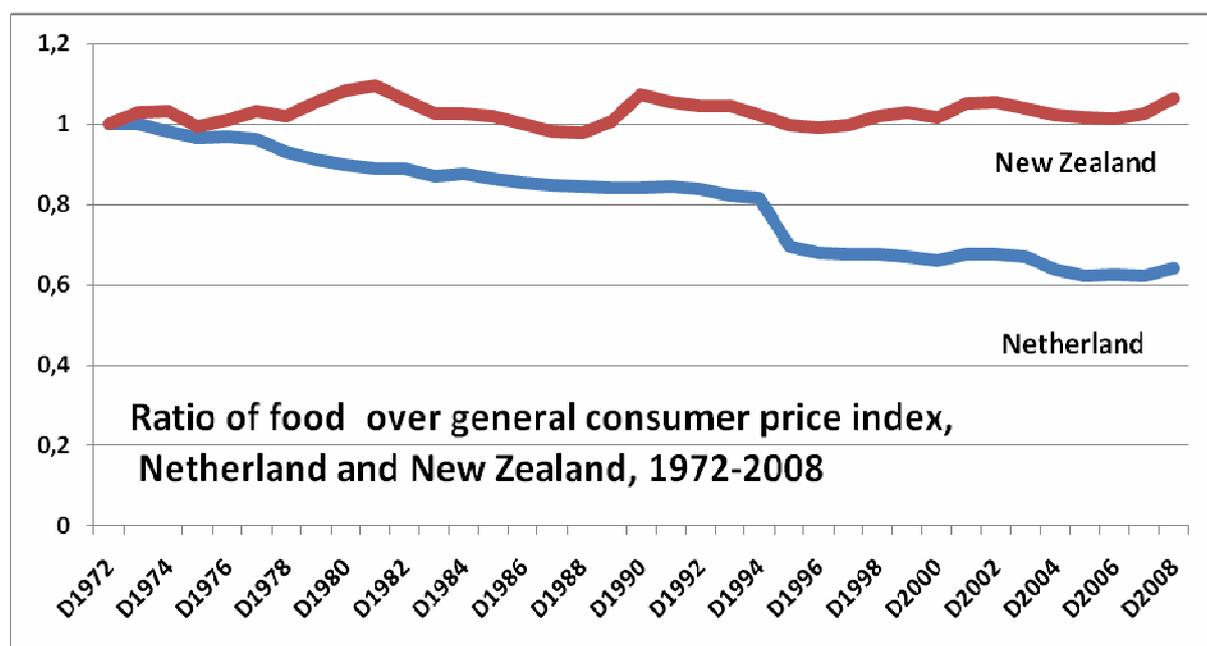
---

<sup>9</sup> En Mars 1945, un officier américain qui recherchait les moyens de venir en aide à l'Europe, concluait qu'il faudrait sans doute "du maïs en avril ou des cercueils en juin" (Bossuat, 1997, p. 52).

<sup>10</sup> Les techniques étaient connues depuis le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, mais n'avaient pu être mises en oeuvre par manque de capitaux.

<sup>11</sup> Même ceci n'est pas totalement exact: sur une série longue de l'INSEE, il apparaît que les prix alimentaires en France ont baissé de 20 % par rapport aux autres prix entre 1960 et 1996, c'est à dire pendant la période de "prix agricoles élevés". Ils ont ré-augmenté par la suite de 10 % entre 1996 et 2006 – période de prix agricoles supposés bas.

Figure 1



Source: Service statistique de l'Organisation Internationale du Travail

Un second point important à mettre à l'actif de la PAC "modèle 60" est le développement de relations sociales originales dans le secteur agricole, résultat de la politique des "structures familiales" évoquée plus haut. Cette politique a permis d'augmenter la quantité de capital employée en agriculture sans exiger l'intermédiation de grandes firmes dont le principal avantage concurrentiel est l'accès privilégié au marché financier. Cette observation s'étend même aux industries de première transformation, généralement des coopératives qui appartiennent aux producteurs. Une telle évolution n'allait pas de soi: en 1950, beaucoup d'analystes, que ce soit dans les pays libéraux ou communistes, prévoyaient l'inéluctable évolution vers de "grandes firmes agricoles"<sup>12</sup>. Cette évolution montre bien qu'avec des prix à peu près stables et des rendements d'échelle constants<sup>13</sup> rien n'incite l'agriculture à évoluer vers de grandes firmes. Il ne fait aucun doute que ce capitalisme individuel constitue une organisation sociale originale et sensiblement plus humaine que celle de la "grande firme avec salariés".

### 2.1.3. Les limites de l'ancienne PAC

Ces succès majeurs n'étaient cependant pas sans ombres. Trois problèmes se posaient au début des années 1970, pour devenir pressants à l'aube des années 1990.

Il y avait d'abord la tendance à la surproduction. Elle était aggravée par une circonstance qui ne touchait pas à la philosophie profonde de la PAC, mais qui n'en était pas moins préoccupante: un traité, signé au début des années 60, autorisait l'importation en Europe, sans aucune protection, des produits pour l'alimentation de bétail dits "PSC" (produits de substitution aux céréales), ainsi que des "protéagineux" comme le soja, riches en protéines indispensables pour améliorer la productivité des élevages. Au moment où les négociateurs européens avaient fait cette concession, ces produits

<sup>12</sup> Il est même concevable que cette croissance a été l'un des facteurs d'échec des agricultures "socialistes", que ce soit en Chine ou en URSS (et même en Israël pour les kibboutz).

<sup>13</sup> Si une technique est rentable sur 1 ha, elle reste tout aussi rentable (ni plus, ni moins) sur 10 000 ha. C'est la raison pour laquelle une ferme collective de 1.000 travailleurs et 100.000 ha n'est pas nettement plus (ou moins) efficace que 1.000 exploitations familiales ayant chacune 100 ha et un travailleur.

n'avaient aucune importance. Le temps passant, la consommation de ces produits augmenta considérablement, car ils étaient beaucoup moins coûteux que les produits locaux comme les céréales ou la luzerne dont ils étaient de parfaits substituts. Dès lors, la Communauté se trouva largement excédentaire en céréales, qu'il fallait exporter à coups de subvention, tout en étant obligée d'importer des quantités toujours plus grandes de PSC et de "protéagineux". Une telle situation était fondamentalement absurde.

Cet accroissement incontrôlé de la production apparaissait encore plus absurde quand on se rendit compte qu'il se faisait dans des conditions susceptibles de nuire gravement à l'environnement: sans parler de la biodiversité, ni du confort animal, ni même de l'effet de serre. Il était visible que l'épuisement du stock de matière organique des sols, la pollution des nappes phréatiques et d'autres effets analogues de l' "agriculture productiviste" posaient à terme un grave problème pour la pérennité de ce type de croissance de la production.

Les exportations de surplus subventionnés soulevaient de graves objections de la part des pays en développement qui en étaient destinataires. En principe, ces pays auraient dû être heureux de recevoir de l'alimentation à bas prix aux frais des contribuables européens. Ils auraient ainsi dû se trouver en position de diminuer leurs salaires, et de devenir compétitifs dans au moins certaines activités industrielles. Ce raisonnement, toutefois, est d'une grande naïveté, car il fait abstraction de la dynamique en jeu dans la création d'un avantage comparatif industriel. Les bas salaires ne sont pas une condition suffisante (et peut être pas même nécessaire) à la construction d'un tel avantage, le capital physique et humain étant probablement plus déterminant. Les subventions européennes à l'exportation (pas plus que les américaines !) ne permettaient donc pas à elles seules de provoquer le développement industriel de l'Afrique et des autres pays pauvres. En même temps, elles entravaient singulièrement le développement agricole des pays considérés, en y faisant une concurrence déloyale à une agriculture locale pauvre en moyens de production et, de ce fait, fragile. Tout ceci, bien sûr s'accompagnait d'une dérive budgétaire qui, pour être finalement plutôt modeste en regard des sommes dépensées par le Trésor américain (au moyen de "paiements compensatoires" au lieu de prix intérieur garantis) pour mettre en œuvre une politique analogue, n'en était pas moins préoccupants du fait de la croissance des exportations subventionnées. Cette dérive budgétaire était associée à la difficulté pratique de stocker les quantités livrées à "l'intervention". Elle conduisit, au début des années quatre-vingt, à des infléchissements de cette politique dans un sens très raisonnable, avec l'institution de "quotas de production" (un procédé par lequel la garantie de prix n'était consentie que pour une quantité déterminée - une idée déjà formulée par Tugwell en 1931, et qui n'avait jusque là été mise en œuvre que pour le sucre de betterave).

L'institution de quotas de production pour le lait en 1984 permit de mettre fin à la croissance de l'offre de ce produit. Elle permit aussi, dans certains pays comme la France d'éviter un mouvement qui se dessinait: la concentration de la production en un petit nombre de régions où la collecte était facile (donc bon marché), en délaissant les zones plus difficiles comme les montagnes, où la production laitière faisait partie du paysage traditionnel, et constituait un élément de l'identité collective. L'interdiction de transférer les quotas d'une région à l'autre fut de ce point de vue tout à fait efficace.

Il n'en demeure pas moins que le volume des quotas, largement supérieur à la consommation intérieure, aussi bien pour le sucre (de 30 %) que pour le lait (de 10 %), ne supprimait pas la nécessité des exportations subventionnées.

## **2.2 - Évaluation des réformes de la PAC depuis 1992**

En 1992, par conséquent, il aurait été possible de réformer la PAC "à la marge", pour infléchir une trajectoire qui n'était pas si mauvaise, même si, indiscutablement, elle méritait une correction (Boussard, 1988). Au lieu de cela, fut décidée une révision majeure, basée sur des principes entièrement différents des précédents.

### **2.2.1. La logique de la PAC modèle 92**

La raison politique immédiate de ce changement était la nécessité de complaire à la partie américaine, qui souhaitait la libéralisation de l'agriculture dans la négociation de "l'Uruguay Round". La justification économique s'appuyait sur les vertus supposées du marché, et sur sa capacité à garantir, par le jeu de la concurrence, l'égalité du prix de n'importe quel produit avec le coût minimum nécessaire à la satisfaction de la demande.

On a vu plus haut que c'était justement la difficulté d'accepter cette hypothèse, démentie par l'expérience des années 30, qui avait été à l'origine des politiques agricoles après la seconde guerre mondiale. En 1990, cette leçon de la "grande crise" était, cependant, oubliée. En même temps, se développait en science politique un nouveau corpus de doctrines sur le pouvoir de pression des "lobbies". L'un des auteurs clés en ce domaine était Olson (1965), qui avait pris l'agriculture en exemple dans un ouvrage de portée plus générale. Dans les années 90, ses travaux furent relayés par des auteurs comme Gardner (1996) qui en déduisirent des conséquences considérables pour les politiques agricoles: les difficultés de surproduction et de mauvaise gestion de l'environnement éprouvées des deux côtés de l'Atlantique provenaient, selon lui, de ce que des lobbies puissants avaient réussi à imposer des prix agricoles beaucoup plus élevés que ceux qui correspondaient à l'équilibre entre l'offre et la demande. Il importait donc de revenir à des prix plus raisonnables, ceux que détermineraient les marchés.

En même temps, disait toujours Gardner, avec les prix élevés qu'ils avaient réussi à imposer, les agriculteurs s'étaient emparés de rentes dont maintenant on ne pouvait leur retirer le bénéfice: il fallait donc leur allouer des compensations sous forme de "paiements directs". Des auteurs comme Mc Calla et Josling (1985) en établirent la théorie économique sur la base du fait que, si le marché fonctionne correctement, le versement au producteur d'une aide fixe et indépendante de ses décisions de production ne l'empêche nullement (au contraire, lui suggère !) d'égaliser le coût marginal avec le prix d'équilibre, ce qui est en effet une situation idéale de marché. Ainsi se trouva mis sur les rails le principe du "découplage" des aides à l'agriculture. Avec des aides ainsi "découplées", croyait-on, il serait possible de soutenir autant que politiquement nécessaire les revenus des agriculteurs, en n'apportant aucune "distorsion" au marché, qui pourrait jouer son rôle de régulateur de l'offre et de transmetteur d'informations entre le producteur et le consommateur.

### **2.2.2. Le contexte politique de la réforme**

Au début des années 90, l'analyse précédente avait une grande force politique, en autorisant les aides (électoralement) essentielles à l'agriculture aux États-Unis, tout en respectant des principes profondément ancrés dans la culture libérale de ce pays. Mais pour pouvoir être appliqué aux États-Unis (ce qui fut tenté d'abord avec le Farm Bill de 1996), il fallait que le système soit considéré comme une norme mondiale, en raison de ses implications pour les échanges internationaux. De ce point de vue, l'accord de Blair House témoigna de la bonne volonté des Européens, mais aussi de leur absence de sens critique et de capacité de réflexion autonome. Il permit en 1994 la signature du traité de Marrakech, en conclusion de l' "Uruguay Round", et ouvrit la voie au Farm Bill de 1996.

Le raisonnement théorique précédent a-t-il le moindre rapport avec la réalité? C'est assez douteux. Il repose sur une version statique des équilibres économiques, qui en réalité évoluent dans un contexte dynamique. Pour la vaste majorité des économistes de l'agriculture, il est maintenant admis que toutes les aides sont toujours plus ou moins distortives à terme. L'expérience américaine confirme cette analyse: les dispositions les plus novatrices du Farm Bill de 1996 furent rapidement abolies, dès 1998-99, quand il apparut que le système ne fonctionnait pas aussi harmonieusement qu'on l'avait espéré, et qu'il fallait prendre des mesures d'urgences en créant des "aides contracycliques" assises sur les revenus (ce qui revenait en pratique à interdire aux prix payés aux agriculteurs de tomber au-dessous d'une fourchette assez étroite).

Dans l'Union Européenne, ce ne fut pas le cas, en partie parce que la logique du découplage avait été loin d'avoir été poussée jusqu'à son terme, de sorte que les inconvénients du système étaient moins apparents qu'ils ne l'étaient aux États-Unis.

### **2.2.3. La mise en œuvre du "premier pilier"**

La caractéristique majeure de la PAC, entre 1992 et 2013, est d'être une succession d'étapes transitoires entre deux systèmes théoriques: jusqu'à 1992, on pratiqua une politique fondée sur des prix garantis fixes ou peu variables, généralement plus élevés que les prix internationaux, avec stockage/déstockage et subventions à l'exportation permettant l'ajustement de l'offre et de la demande sous la protection de droits de douane variables assurant la protection de produits intérieurs à prix plus élevés. En fin de période, les décisions agricoles seraient supposées être dictées par les prix d'équilibre mondiaux, au moins pour tout ce qui concerne les productions marchandes. Dans l'intervalle, les aides directes seraient d'abord liées aux "références historiques" (les niveaux de production de chaque agriculteur en 1992), et plus ou moins "couplées" (la nécessité de produire pour en bénéficier). Puis elles seraient progressivement découplées, pour que le "droit à paiement unique" ne soit plus lié qu'à la superficie des exploitations.

De même, les prix ne seraient plus garantis, mais autorisés à fluctuer, des "filets de sécurité" progressivement de plus en plus lâches permettant d'habituer doucement les producteurs à une volatilité des prix de plus en plus marquée. Dans le même temps, les stocks d'intervention seraient lentement réduits jusqu'à être nuls, les droits de douane ramenés à des niveaux symboliques et les quotas de production élargis peu à peu jusqu'à ne plus devenir aucunement contraignants.

### **2.2.4. La création du "second pilier"**

On aurait pu poursuivre cette idée jusqu'à son terme logique, en visant la suppression pure et simple de toute aide directe, s'il ne subsistait une considération importante, celle de l'environnement. Ces paiements environnementaux s'ajoutèrent aux anciens versements pour encourager des investissements et indemniser les agriculteurs de zones défavorisées. L'agriculture ne produit pas seulement du blé ou des tomates, mais aussi des biens environnementaux comme les paysages, ou des nuisances, comme la pollution des cours d'eaux. Ces "externalités" positives ou négatives ne sont pas prises en compte par les prix. Il est donc impossible de compter sur les marchés pour indiquer aux producteurs quels sont les souhaits de leurs concitoyens en la matière, et par conséquent arbitrer entre la fourniture de ces biens et leur coût. Pourtant, ces externalités contribuent au bien commun. Comment faire pour obtenir qu'une agriculture régie par le marché les fournisse (ou en réduise les nuisances) en quantité suffisante?

Pour des gens qui avaient une croyance indéfectible en la perfection des marchés, la solution était de créer un marché pour ce type de biens. Un marché certes artificiel, mais qui permettrait d'orienter les producteurs dans la bonne voie. Il suffirait pour cela que l'état assigne un prix à chaque aménité

produite ou chaque nuisance évitée, et verse les paiements directs sur la base correspondante. Ainsi, les paiements directs ne seraient plus les conséquences infortunées d'une erreur historique ayant permis la réalisation d'un hold up par les agriculteurs sur leurs concitoyens, mais la rémunération d'un service effectivement rendu.<sup>14</sup> Il ne restait plus qu'à définir les termes du "contrat" à passer entre les agriculteurs et les pouvoirs publics – une tâche qui n'en est à l'heure actuelle qu'à ses débuts, et se révèle pharaonique. La difficulté est d'autant plus grande que la PAC s'efforce de dépasser le seul aspect agricole du problème pour élargir ses préoccupations au "développement rural",

## 2.2.5. Le bilan du premier pilier

### 2.2.5.1 - Quelques succès relatifs

Si l'on fait abstraction de ce dernier point, d'une incohérence assez anecdotique, la PAC version 1992 a donc une très forte logique à partir des prémisses sur lesquelles elle repose. Après une quinzaine d'année de mise en application progressive, il est permis d'examiner si les conséquences répondent aux attentes, et si donc si ces prémisses étaient correctes.

Sur un point au moins les attentes ont été pleinement satisfaites: les prix intérieurs des céréales en Europe étant devenus comparables aux prix mondiaux de toutes les substances contenant de l'amidon (ou des "unités fourragères"), les céréaliers européens ont partiellement reconquis leur marché intérieur de céréales fourragères. Les subventions à l'exportation ont au moins pu être ramenées à des niveaux négligeables pour les céréales et tous les produits, même si elles sont réapparues récemment pour une période que l'on espère transitoire à la suite de la baisse des prix de 2009.

Ceci a considérablement réduit les dépenses budgétaires de soutien des prix, compensant ainsi l'accroissement des dépenses liées aux paiements directs (dépenses qui étaient "invisibles", en réalité à la charge du consommateur, dans la PAC modèle 60). Au total, la part du budget agricole dans le budget européen a diminué, ce dont les autorités communautaires ne sont pas peu fières (même si la diminution ou l'augmentation des dépenses budgétaires n'est pas un but en soi).

En même temps, second succès majeur, les rendements ont, sinon diminués, du moins ralenti leur progression. La raison tient au fait que des prix plus bas, combinés à des aides découplées (fonctionnant comme une sorte d'impôt foncier négatif) n'incitent guère à augmenter les doses d'intrants de toutes sortes, et donc conduisent les rendements à baisser. C'est très exactement le résultat recherché par les ennemis du "productivisme", qui ont raison de souligner l'absurdité de produire au delà des besoins, en plus au détriment de l'environnement. De fait, plus généralement, se mettent en place des systèmes de production plus autonomes et plus économes, ce dont personne ne saurait se plaindre.

Enfin, dernier succès, au moins relatif: cette libéralisation de l'agriculture ne semble pas s'accompagner de l'évolution du système à base d'exploitations familiales (celui, on l'a vu, qui prévalait au moins dans la région occidentale de l'UE) vers un système de grandes entreprises capitalistes, ou, au moins, d'entreprises analogues aux fermes d'État des pays de l'est. Une telle évolution était envisagée comme une des conséquences possibles (et néfastes) de la libéralisation. Elle ne semble pas se produire. Ceci n'empêche pas, parallèlement, la population active agricole de décroître en Europe, et la surface moyenne des exploitations d'augmenter au rythme du progrès

---

<sup>14</sup> Ce raisonnement légitimait en outre des *paiements directs* proportionnels aux superficies cultivées. La logique du découplage aurait en fait privilégié des paiements alloués aux agriculteurs indépendamment des moyens de production en cause, qu'il s'agisse de terres ou d'autres moyens.

technique et de la substitution du capital au travail dans un secteur à demande relativement constante.<sup>15</sup>

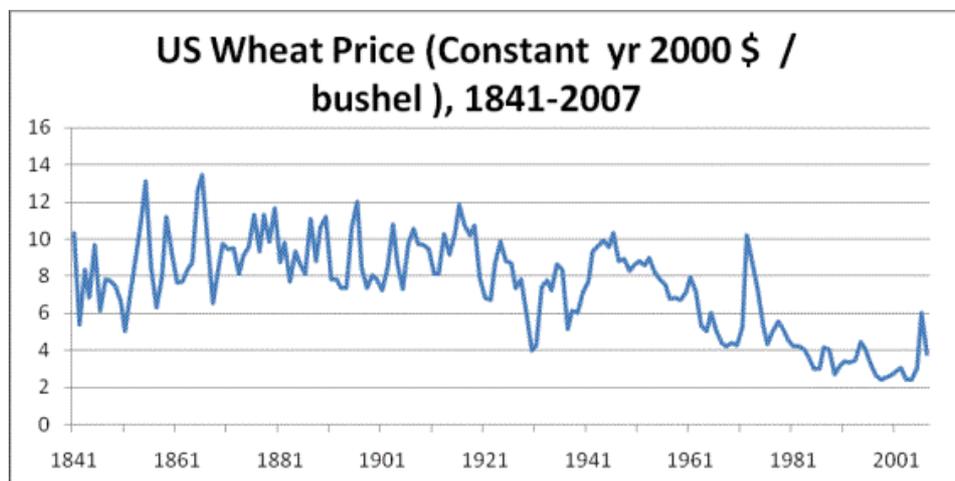
Une telle évolution est en principe souhaitable, et elle a été l'un des facteurs à l'origine de la croissance exceptionnelle de l'Europe dans les années 50 à 70, alors que le reste de l'économie manquait de main d'oeuvre. Chaque fois qu'un agriculteur changeait d'orientation, il augmentait la capacité du pays à produire d'autres biens que de l'alimentation. Et comme, grâce à l'accroissement de la productivité, la production alimentaire elle-même ne diminuait pas, le bien-être général en était augmenté. A l'heure actuelle, un tel mouvement se traduit par un accroissement du chômage, ce qui est une grande absurdité, et témoigne de l'incapacité de notre système, peut-être trop libéral, à utiliser au mieux les ressources humaines. Ce phénomène concerne la politique économique générale, et non la politique agricole à elle seule. On peut certes se demander dans quelle mesure il pourrait être bon de mettre en œuvre des politiques favorisant l'emploi en agriculture.

#### 2.2.5.2 - Le problème de la volatilité des prix

Mais à côté de ces succès indiscutables, de nombreux problèmes demeurent ou sont apparus avec le nouveau cours donné à la PAC.

Le premier, et celui qui pourrait même remettre en question l'édifice intellectuel sur lequel a été construite la PAC modèle 1992, est celui de la volatilité des prix. Les agriculteurs commencent à le constater, les prix agricoles deviennent de plus en plus fluctuants. Les prix du marché international fluctuant à la hausse et à la baisse, les prix intérieurs ne peuvent que les suivre dès lors qu'ils sont astreints à correspondre à ceux du marché international. Il est surprenant que la chose étonne certains auteurs<sup>16</sup>

**Figure 2**



Source: Calculs J.M. Boussard, d'après Globalfindata et USDA

<sup>15</sup> Sans doute, de très grandes entreprises se sont elles maintenues dans les "nouveaux États membres", comme héritages de la période antérieure. Certaines sont bien gérées, et parfaitement prospères. Mais elles n'ont pas, semble t il, d'avantage décisif sur les exploitations familiales de l'Europe de l'Ouest. On peut y voir la vérification de l'hypothèse selon laquelle l'agriculture est une industrie "à rendement constant", qui ne donne ni avantage ni désavantage aux grandes entreprises par rapport aux petites.

<sup>16</sup> Leur étonnement peut provenir de ce que le phénomène est contraire aux prévisions des avocats de la libéralisation. Ceux ci assuraient que l'élargissement des marchés atténuerait l'ampleur des chocs aléatoires dus aux mauvaises récoltes (voir par exemple Bale et Lutz, 1979). On peut voir qu'il n'en est rien, parce que la source des fluctuations n'est pas exogène mais endogène (voir Boussard, 1996)

Le marché international était en outre fluctuant dans les années 70-80, mais il était moins fluctuant à cette époque qu'au cours du 19<sup>ème</sup> siècle, avant la mise en œuvre des réformes inspirées par Roosevelt. C'est pourquoi il est surprenant que la hausse des prix de 2007 suivie de la chute en 2009 ait fait l'effet d'une bombe: de telles fluctuations n'avaient rien d'exceptionnel dans les années 1850-1900, comme le montre la Figure 2. Les mêmes causes dans les mêmes conditions produisant les mêmes effets, il faut s'attendre à ce que ce régime de fluctuations redevienne la norme si les mesures de soutien sont supprimées partout comme elles l'étaient au 19<sup>ème</sup> siècle, faute pour les gouvernements de l'époque d'avoir les moyens d'intervenir.

Les fluctuations de prix sont extrêmement préjudiciables aux agriculteurs (à qui elles fournissent de fausses informations sur les besoins des consommateurs et les raretés relatives des produits dans le long terme), mais tout autant au progrès technique et par conséquent au consommateur. On n'a assurément pas encore pris la mesure du caractère dévastateur de leurs effets, parce que c'est un phénomène qui semble nouveau (alors qu'en réalité on s'en est simplement déshabitué). Il est regrettable que les autorités, qui devraient prévoir et se préparer, semblent encore considérer qu'il s'agit là d'un phénomène exceptionnel.

En outre, ces fluctuations de prix, certainement néfastes pour les pays développés, le sont encore plus pour les pays en voie de développement. En empêchant les banques de prêter aux agriculteurs pauvres par crainte (justifiée) de ne pouvoir être remboursées, elles rendent impossible aux agriculteurs pauvres de ces pays l'accumulation du capital qui avait si bien réussi à leurs collègues européens et américains dans les années de soutien des prix. Elles rendent donc problématique la solution du problème alimentaire mondial, tout autant que les exportations subventionnées.

#### 2.2.5.3 - Quelques problèmes en suspens depuis l'ancienne PAC

La déréglementation des marchés et le découplage des aides de la PAC encouragent la concentration géographique des activités agricoles dans les régions les plus productives (Daniel *et al.*, 2008), avec des risques environnementaux et des conséquences sociales pour les régions dont les exploitations disparaissent. La répartition des aides directes reste aussi très inégale et continue d'avantager les exploitations les plus grandes et les plus productives, en particulier pour la production de laitages, de viandes et de quelques récoltes arables, aux dépens des pays du sud et de l'est et de quelques autres produits tels que les fruits et légumes. Le renforcement de la concurrence, avec des prix ignorant les coûts sociaux et environnementaux, induit des pratiques telles que l'utilisation accrue d'engrais, de pesticides et d'irrigation, la suppression des haies, des sentiers et des fossés, la concentration accrue du bétail avec des risques d'hygiène et des atteintes à la santé animale, et un renforcement de la mécanisation comportant des risques pour la santé humaine et l'environnement.

#### **2.2.6. Les difficultés du second pilier**

Un second problème, encore beaucoup plus grave d'un point de vue théorique, quoique curieusement ignoré des commentateurs, se pose avec la théorie des "deux piliers" de la PAC. Le premier vient d'être examiné et concerne la gestion (ou plutôt, le refus de gestion) des marchés. L'autre est axé sur l'environnement et le "développement rural", qu'il faudrait aussi gérer en instituant une sorte de marché des externalités. La difficulté, ici, est celle de l'impossibilité de gérer la production des externalités indépendamment de celle des produits marchands.

De fait, comme le remarquent Baumgartner *et al.* (2003), les externalités et les biens marchands produits par l'agriculture sont des "produits joints". Or, les produits joints posent de graves problèmes à la théorie de la production, parce que le coût marginal de chacun des composants n'est plus défini.

Dès lors, l'égalisation du coût marginal avec le prix n'est plus possible, de sorte que l'équilibre de marché devient problématique.<sup>17</sup> Une telle observation ruine une grande partie de la logique selon laquelle il serait possible de rémunérer séparément les biens marchands et non marchands, les uns sur la base d'un prix d'équilibre sur le marché, les autres sur la base d'un "consentement à payer" exprimé par les autorités démocratiquement élues, les deux volets étant administrés indépendamment l'un de l'autre dans le cadre des deux piliers de la PAC.

L'exemple du lait de montagne illustre la nature de la difficulté. Le lait, en montagne, est plus difficile à produire qu'en plaine, et a donc un coût plus élevé. D'un autre côté, la présence de vaches dans les alpages est souhaitable, à la fois parce qu'il s'agit d'un élément du paysage traditionnel, et parce que ce pâturage rend des services environnementaux et économiques. Avec les quotas laitiers intransférables géographiquement, la présence de lait en montagne était automatiquement assurée. Cela se traduisait par des coûts un peu plus élevés (mais l'expérience montre qu'ils étaient très supportables) dans la filière laitière, et un ajustement en conséquence des rémunérations et des valeurs foncières en montagne. Avec la suppression des quotas laitiers, il est clair que les industries de transformation, aiguillonnées par la concurrence, vont tout faire pour ne plus produire du lait qu'en plaine. Il faudra donc que la collectivité donne des compensations aux éleveurs montagnards et aux industries de transformation qui collecteront le lait, pour les convaincre de rester présents dans les montagnes. Le montant de ces compensations va faire l'objet de négociations qui seront laborieuses. Il faudra éviter que ces aides ne conduisent à une surproduction en montagne. Il faudra enfin vérifier que le contrat est effectivement rempli, et que les éleveurs occupent bien les alpages. En fin de compte, les débours budgétaires en cause pourront devenir supérieurs aux coûts associés aux quotas laitiers.

A cela s'ajoute la difficulté de savoir exactement ce que veut le corps social en matière d'externalités agricoles. Il n'est pas possible de faire voter le corps électoral sur des questions comme la teneur en nitrate autorisée pour les nappes phréatiques, ou le nombre de haies souhaité par km<sup>2</sup> dans une région donnée. Au reste, des auteurs comme K. J. Arrow (1963) ont bien montré que de tels votes auraient toutes les chances de sombrer dans l'incohérence<sup>18</sup>. Les décisions sont donc prises au coup par coup, par des autorités administratives, sur la base de compromis entre lobbies plus ou moins activistes aux opinions opposées.

Un intéressant exemple de résultat de l'action des lobbies est celui des biocarburants. Bien que des calculs élémentaires suffisent pour montrer que les biocarburants ne pourront jamais satisfaire la demande totale de carburants des transports, et que d'autres calculs montrent que leurs contributions à la réduction des gaz à effet de serre sont maigres, voire négatives, ils ont été développés à relativement grande échelle en Europe et aux États-Unis, au motif qu'ils réduiront la surproduction et satisferont à la fois les défenseurs de l'environnement et l'industrie pétrolière. Ce développement est malheureusement intervenu à un moment où le problème était la pénurie plutôt que la surproduction. Il a donc accentué la crise des prix agricoles de 2007 au lieu de l'atténuer. Une gestion plus éclairée et une meilleure évaluation de la situation aurait empêché de dépenser tant d'argent pour une entreprise aussi ridicule, ce qui est une décision surprenante de la part de personnes si désireuses de rétablir le règne des marchés.

---

<sup>17</sup> Voir par exemple Cornes et Sandler (1984), ou Bidard (1997). C'est sur la base d'un raisonnement voisin que l'organe de règlement des différends de l'OMC a jugé que les subventions internes aux producteurs de coton américains ne pouvaient pas être considérées comme sans effets distortifs sur les marchés internationaux.

<sup>18</sup> Cette question de la "décision collective" a fait l'objet de très nombreux travaux, depuis ceux de Condorcet au 18<sup>ème</sup> siècle. L'ouvrage cité de K. J. Arrow n'est qu'un exemple parmi les nombreuses contributions contemporaines, parmi lesquelles celles de deux autres prix Nobel d'économie, A. Sen et E. Ostrom.

Le résultat du système qui se met en place depuis 1992 est en tout cas que, au nom du libéralisme, on a construit un monument bureaucratique réellement exceptionnel. L'analyse coût-bénéfice est balbutiante, et difficile à mettre en œuvre. Nombre d'observateurs ont l'impression que la finalité réelle de ces politiques est de permettre de donner une coloration vertueuse aux aides aux agriculteurs, sans pour autant s'attaquer aux problèmes réels qui se posent en matière de rapports de l'agriculture avec l'environnement.

### 2.3 - Critique des changements proposés pour la PAC après 2013

Au total, la PAC modèle 1992 est encore bien loin des résultats escomptés par ses auteurs. Les propositions de réformes envisagées par ces mêmes auteurs permettent-elles d'espérer mieux? Il y a plusieurs raisons d'être sceptique.

- 1) En ce qui concerne la gestion des risques, l'idée centrale est toujours de compter sur des mécanismes de marché pour y parvenir. On compte pour cela sur différents mécanismes:
  - *l'élargissement des marchés pour stabiliser les prix*, en ouvrant les frontières de façon que les "bonnes récoltes" à un endroit viennent compenser les "mauvaises" ailleurs,
  - *le stockage* (bien sûr privé), de façon que les stockeurs, qui ont intérêt à acheter à bas prix et vendre cher, compensent automatiquement les "mauvaises années" par les "bonnes",
  - *les marchés à terme*, qui permettent en effet à un producteur, au moment de la plantation, de connaître précisément le prix auquel il vendra sa récolte (mais sans éliminer la possibilité que le prix "spot", au moment de la récolte, soit beaucoup plus élevé que prévu, ni que le prix "à terme" soit ridiculement bas, et sans aucun rapport avec les coûts de production),
  - *les assurances récoltes* (qui permettent de mutualiser les pertes de rendement),
  - *les assurances revenus* (objet hybride, qui combine une assurance prix et une assurance rendement),
  - *les "catbonds"* - en réalité un système de réassurance pour les compagnies d'assurance victimes de sinistres "en grappes" dus à des phénomènes naturels,
  - *les filets de sécurité* - en réalité, "prix planchers" qui ont vocation à n'avoir aucun effet s'ils sont inférieurs au coût marginal, et à devenir des prix garantis dans le cas contraire,
  - *les contrats directs* entre agriculteurs et industries de transformation.

Tous ces mécanismes tiennent pour acquis que les fluctuations sont toujours liées à des phénomènes aléatoires exogènes - sans rapport avec les comportements des agents économiques. Une telle hypothèse est admissible en ce qui concerne les variations de rendement. C'est pour cela que les assurances récoltes fonctionnent en général assez bien, même s'il arrive souvent que les agriculteurs préfèrent supprimer les risques à l'aide de mesures techniques (telles que l'irrigation contre la sécheresse) plutôt que de mutualiser leurs pertes par l'assurance. Mais elle ne tient pas vis à vis du risque de prix: les prix fluctuent en raison des comportements des agents, ce qui en interdit complètement l'assurance. En réalité, toute garantie de prix minimal dans n'importe quel régime d'assurance conduit à accroître la production, ce qui fait baisser les prix et donc augmenter la probabilité de sinistre.

C'est pour une raison similaire que l'élargissement des marchés conduit à une augmentation plutôt qu'à une atténuation de la volatilité des prix, les différents prix nationaux fluctuant en phase les uns avec les autres au sein du marché mondial au lieu que les bonnes récoltes d'un pays compensent les mauvaises récoltes d'un autre.

De même, les stockeurs se trompent, achetant et vendant à contre temps, et aggravent la situation au lieu de l'améliorer. De même encore, les marchés à terme se dérèglent. On pourrait encore citer maints autres exemples de ces dérèglements des marchés. Ceci montre d'abord que, contrairement à la théorie dominante chez les économistes à l'heure actuelle, il faut s'attendre dans les prochaines années à de très grands désordres sur les marchés internationaux de produits agricoles. Et ceci montre aussi que les hypothèses scientifiques sur lesquelles reposent la nouvelle PAC ne correspondent pas à la réalité. Il y a là une très grave mise en cause d'une politique censée régir l'alimentation des européens (et de beaucoup d'autres!) pendant de nombreuses années.

2) L'idée de gérer de façon séparée la production des denrées marchandes et celle des externalités se heurtera au problème évoqué plus haut des "productions jointes". À l'heure actuelle, on ne voit pas du tout comment sortir de cette difficulté.

3) Les effets en retours de tous ces phénomènes sur les structures d'exploitation et la répartition des revenus sont encore mal connus, mais sans nul doute importants. Certaines des questions ci-dessus qui ne seraient pas résolues par l'intervention de l'état pourraient éventuellement être traitées par l'intermédiaire de groupes privés, par intégration verticale, autrement dit par contrats directement passés entre agriculteurs et industriels à propos des produits, en spécifiant les prix et les quantités.

4) La notion de contrats entre producteurs et industries de transformation renvoie à des questions sur l'exercice du pouvoir sur les marchés et sur l'autorité qui limiterait des abus éventuels. Sur ce point, voir l'Annexe 2 ci-dessous, qui examine la question en détails.

Une telle organisation des filières alimentaires est souvent explicitement souhaitée par les promoteurs du libéralisme, qui y voient un moyen de gérer à la fois les risques et les externalités tout en se libérant des bureaucraties publiques. Il reste cependant à démontrer que les bureaucraties privées sont moins pesantes que celles de l'administration publique.

Il faut surtout bien saisir que ces firmes verticalement intégrées qui concluent des contrats de production avec des agriculteurs tirent avantage de situations oligopolistiques pour la commercialisation finale des produits. On aura ainsi remplacé un monopole public, soumis à un minimum de contrôle démocratique, certes très imparfait, mais réel, par un oligopole privé, capable de prélever sur les consommateurs des rentes d'autant plus importantes que la demande est rigide. Il est certain qu'une telle situation est extrêmement favorable aux banques qui financeront les prises de contrôle et autres grandes manœuvres sur les actifs de ces sociétés. Il n'est pas du tout sûr que l'intérêt général y gagne quoi que ce soit, ni que les citoyens les plus pauvres en voient leur condition améliorée. La baisse des prix agricoles pendant la dernière période n'a pas été suivie d'une diminution des prix à la consommation en raison de l'augmentation des marges et de la concentration des secteurs de l'agro-industrie et de la distribution.

### 3. - Défis internationaux

Selon la Banque Mondiale, 1,4 milliard de personnes vivent avec moins de 1,25 dollar par jour<sup>19</sup>. La FAO estime, quant à elle, à 1,02 milliard le nombre d'individus sous-alimentés<sup>20</sup> en 2009 (FAO, 2009a), dont environ 100 millions de victimes de la faim supplémentaires recensées en une seule année à la suite de l'explosion des prix agricoles internationaux de 2007-2008. Toujours selon la FAO, parmi ce milliards de personnes sous-alimentées en 2009, 642 millions vivent en Asie-Pacifique (région la plus peuplée au monde), 265 millions en Afrique subsaharienne, 53 millions en Amérique latine et Caraïbes, 42 millions au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et 15 millions dans les pays développés. La faim affecte donc principalement les pays en développement et en premier lieu l'Afrique subsaharienne, où une personne sur trois est concernée (FAO, 2009b). En outre, elle touche surtout les ruraux. Ceux-ci représentent entre 70 % et 80 %, selon les sources, des sous-alimentés<sup>21</sup>. Quant aux 20 à 30 % d'urbains pauvres qui ne mangent pas non plus à leur faim, il s'agit pour la plupart de ruraux ayant migré vers les villes dans l'espoir d'une vie meilleure. Cette forte proportion de ruraux parmi les victimes de la faim n'est pas surprenante: les économies nationales et les populations de la plupart des pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre elles, sont très dépendantes de l'agriculture. À titre d'exemple, d'après le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), l'agriculture compte pour 30 à 60 % du PIB des PMA (Pays les Moins Avancés) et y fournit la majeure partie des emplois (fréquemment jusqu'à 70 %) (PNUD, 2007).

Ces données indicatives montrent combien l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim repose en bonne partie sur l'amélioration des conditions de vie des paysans et travailleurs agricoles des pays en développement. Cette amélioration suppose des mesures multiples à l'échelle de politiques diverses (agricoles, économiques, commerciales, foncières, énergétiques, de développement, de concurrence et ainsi de suite) adoptées dans les instances internationales, régionales et nationales compétentes. Au-delà de leur diversité, ces mesures présentent un dénominateur commun. En l'occurrence: la prise en compte des intérêts légitimes et le respect des droits fondamentaux des paysans et travailleurs agricoles, intérêts et droits le plus souvent négligés. Cette nécessaire remise en cause des politiques concernées vaut notamment pour l'Union Européenne.

#### 3.1 – Une responsabilité multiple

Diverses politiques européennes contribuent en effet à la sous-alimentation et à la précarité des conditions de vie des populations rurales du monde en développement. La PAC est l'une de ces politiques, bien qu'elle ne soit pas nécessairement celle qui porte le plus préjudice à l'agriculture des pays en développement. Des problèmes autres que ceux relatifs à la PAC doivent aussi être pris en compte, parmi lesquels:

- La libéralisation des échanges (remise en cause des outils de protection à l'importation) prônée par l'UE dans le cadre des programmes d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et du FMI, de l'OMC et des accords bilatéraux. Cette libéralisation a ouvert les portes des pays en développement aux importations à bas prix (subventionnées ou non) venues d'Europe, d'Asie et

---

<sup>19</sup> Voir le site Internet de la Banque Mondiale à la page suivante (consultée le 20 avril 2010):

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20040961~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html> et

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20486990~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>.

<sup>20</sup> C'est-à-dire souffrant de la faim presque tous les jours.

<sup>21</sup> Voir, par exemple, Mazoyer M.(2008).

des États-Unis. Elle contribue fortement aux poussées soudaines d'importations (accroissements inhabituellement élevés des volumes d'importations, combinés à de fortes baisses de prix des produits importés), dont les conséquences s'avèrent dramatiques pour les populations locales. En soumettant les denrées produites localement à une concurrence insoutenable, ces poussées d'importations à bas prix appauvrissent considérablement les agriculteurs et travailleurs agricoles. Elles engendrent le déclin des prix et des revenus agricoles, la destruction des modes de vie traditionnels des petits exploitants, le déplacement des agriculteurs et un chômage rural massif. Par ailleurs, en s'accompagnant d'un déclin significatif de la production alimentaire nationale de nombreux pays en développement, les poussées soudaines d'importations contribuent à accroître fortement leur déficit alimentaire et donc à les rendre encore plus dépendants des importations. Elles contribuent en outre à leur endettement en alourdissant les dépenses que ces pays doivent consentir pour financer les importations. Le phénomène des poussées soudaines d'importations est loin d'être anecdotique: entre 1984 et 2000, 17 pays en développement enregistraient à eux seuls 767 poussées soudaines d'importation.<sup>22</sup>

- L'absence de régulation efficace des pratiques d'approvisionnement de l'industrie de transformation agroalimentaire et plus encore du secteur de la grande distribution. L'immense pouvoir de marché détenu par ces acteurs leur permet par exemple de s'approvisionner à très bas prix: des prix chroniquement inférieurs aux coûts de production des paysans d'Europe et des pays tiers, et qui contribuent à de bas salaires pour les travailleurs des grandes plantations industrielles. Il leur permet également d'imposer aux fournisseurs des normes et standards de production aux exigences excessives, inadaptées aux modes de production paysans.
- La croissance de la demande européenne en agrocarburants. D'une part, celle-ci a contribué à la flambée des prix agricoles internationaux de 2007-2008<sup>23</sup> et pourrait contribuer à l'avenir à de nouvelles fortes hausses. D'autre part, les importations européennes de cultures destinées à la production ou l'utilisation d'agrocarburants ne sont pas conditionnées au respect de critères suffisamment exigeants en matière de durabilité écologique, économique et sociale dans les pays exportateurs. Cela encourage les pays concernés à investir dans leur production de manière non durable (déforestation, réquisition de terres au détriment des paysans, ...).
- L'aide de l'UE aux pays en développement, qui n'est pas assez ciblée sur la pauvreté et les besoins des petits paysans, et qui est mal coordonnée.<sup>24</sup>

En ce qui concerne la PAC, la contribution de l'UE à la faim et à l'extrême pauvreté dans le monde en développement réside principalement dans le dumping agricole que cette politique engendre.<sup>25</sup>

### **3.2 - Qu'est-ce que le dumping économique à l'exportation, quels en sont les causes et principaux effets?**

---

<sup>22</sup> Voir Glipo A. (2006). Ces pays sont les suivants: Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, République Dominicaine, Guinée, Haïti, Honduras, Jamaïque, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maroc, Niger, Pérou, Philippines.

<sup>23</sup> Voir, par exemple, Ugarte D..G. et Murphy S. (2008) ou Berthelot J. (2008).

<sup>24</sup> Practical Action, Terra Nuova et Vredeseilanden (2008). Ce texte est le document de référence de « l'Exercice de suivi par des organisations de la société civile européenne » (OSC) de l'initiative AAA (Advancing African Agriculture) de l'UE. Ce document analyse les diverses voies par lesquelles les activités de l'UE affectent l'agriculture en Afrique. Voir aussi Lines T. (2009) pour d'autres éléments à prendre en compte au regard des impacts des activités de l'UE sur l'agriculture du monde en développement.

<sup>25</sup> D'autres aspects de la PAC sont en cause, dont la politique d'assèchement des stocks délibérément menée depuis 2003, qui a aussi contribué à l'augmentation des prix de 2007-08. Voir Boussard J.M., Gérard, F., et Piketty, M.G. (2003).

Au sens économique du terme, le dumping à l'exportation désigne l'exportation d'un bien à un prix inférieur aux coûts de production. Cette pratique doit moins son émergence à la seule existence de subventions qu'à une politique agricole prise dans son ensemble, caractérisée par:

1. des prix inférieurs aux coûts de production sur le marché intérieur, conséquence de l'absence de systèmes efficaces de gestion de l'offre à l'échelle de ce marché.
2. l'octroi d'aides aux producteurs domestiques pour compenser la différence entre ces prix et leurs coûts de production.
3. l'absence d'une interdiction d'exporter des volumes bénéficiant directement ou indirectement de subventions.

En fournissant des "aliments à bas prix" (au moins à court terme), le dumping économique à l'exportation est une subvention directe allouée par les contribuables européens (dans le cas du dumping agricole de l'UE) aux pauvres des pays en développement, essentiellement ceux qui vivent en zones urbaines. Cela le rend très confortable pour les gouvernements des pays concernés, au point même d'en rendre la suppression difficile<sup>26</sup>. Mais à long terme, il est très préjudiciable aux populations des pays importateurs, non seulement en privant les producteurs locaux de débouchés et donc de moyens de subsistance, mais aussi en empêchant la création de filières alimentaires dans des pays qui, selon tout bon sens, devraient avoir un avantage comparatif important à produire eux-mêmes certaines des denrées qu'ils importent. Et il contribue aux poussées des importations.

Toutefois, le dumping économique à l'exportation ne ruine pas nécessairement les producteurs locaux. La mesure dans laquelle cela arrive ou non dépend surtout de l'existence ou de l'absence d'une protection efficace à l'importation dans le pays ou la région importatrice. Celle-ci peut théoriquement prendre plusieurs formes, éventuellement complémentaires : barrières douanières, contingents à l'importation, subventions aux producteurs locaux, ... Là où cette protection existe, des drames peuvent être évités et les politiques de dumping à l'exportation peuvent même s'avérer relativement bénéfiques, comme le montre l'exemple des importations égyptiennes de blé européen (Voir Encadré 2 ci-dessous). En dernière instance, les impacts socio-économiques engendrés par ces politiques doivent donc être évalués au cas par cas: ce qui vaut pour un contexte donné ne vaut pas forcément pour l'autre. Dans la pratique, cependant, ces impacts s'avèrent souvent très néfastes pour les populations concernées: compte tenu de la libéralisation du commerce international et en particulier de l'ouverture des frontières, l'indispensable protection à l'importation requise pour éviter les catastrophes fait le plus souvent défaut. Les pays les plus pauvres sont dans ce contexte les plus vulnérables, entre autres parce qu'à la différence des pays développés, ils ne sont pas en mesure de subventionner de manière significative leurs propres producteurs.

#### **ENCADRÉ 2: Importations égyptiennes de blé européen: plutôt bénéfiques pour l'Égypte**

Le pain joue un rôle central dans l'alimentation de la population égyptienne. Un égyptien en mange chaque jour environ 400 grammes en moyenne. Le blé est donc un produit de base très stratégique pour l'Égypte. Or, la production locale est largement insuffisante pour couvrir ces besoins. La surface agricole du pays est limitée (vallée du Nil) et les rendements sont déjà élevés (parmi les meilleurs au monde). L'Égypte est donc contrainte d'importer une grande part du blé qu'elle utilise, soit plus de 65 % des 13 millions de tonnes consommées chaque année par ses 76 millions d'habitants (2003)<sup>27</sup>. En l'absence de mesures efficaces de protection à l'importation, les producteurs locaux risqueraient de ne pas résister à la concurrence d'importations à bas prix subventionnées en provenance d'Europe. Mais le gouvernement a pris des initiatives visant à les

<sup>26</sup> Voir, par exemple, la thèse de A. Diarra, (Diarra, 2010).

<sup>27</sup> Voir Buccianti (2010) à [http://www.rfi.fr/actufr/articles/100/article\\_65139.asp](http://www.rfi.fr/actufr/articles/100/article_65139.asp) (Radio France International).

protéger des effets potentiellement destructeurs de ces importations. Une politique stricte de contrôle des prix a été mise en place il y a des années. Les importations sont gérées par un organisme public, le blé est acheté aux producteurs locaux à un prix élevé et la vente du pain aux populations pauvres est subventionnée. Dans ce cadre, le dumping économique à l'exportation de blé de l'UE a des effets plutôt positifs pour l'Égypte: le pays réduit sa facture alimentaire tout en préservant le revenu de ses paysans (Hermelin, 2008).

Notons enfin que les préjudices induits par les politiques de dumping ne surviennent pas seulement à l'extérieur des pays ou régions qui en sont responsables. Des préjudices divers induits par ces politiques peuvent aussi survenir sur le marché intérieur de ces pays ou régions. En privilégiant le maintien de bas prix intérieurs compensés par des aides, l'UE accorde à ses propres productions et sur son propre marché un avantage comparatif important sur certaines denrées importées, notamment en provenance des pays en développement. Cela peut freiner l'accès de ces denrées au marché européen.

Cela étant, la condamnation des préjudices induits sur le marché intérieur des pays ou régions responsables du dumping paraît plus délicate. L'essor des agricultures et des économies nationales des pays en développement passe-t-il prioritairement par l'accroissement des échanges agricoles et alimentaires internationaux ? N'implique-t-il pas plutôt le développement d'une production agricole et alimentaire diversifiée destinée à approvisionner les marchés locaux? Les marchés internationaux peuvent-ils légitimement prétendre être davantage que des marchés résiduels?

### **3.3 – La légalisation du dumping agricole de l'UE**

Depuis des années, le dumping agricole de l'UE est accusé d'être responsable de la destruction des moyens de subsistance des agriculteurs des pays en développement. La Commission européenne (CE) rejette ces accusations. Le raisonnement de la Commission pourrait être résumé comme s'appuyant sur l'argumentaire suivant:

- (1) les réformes successives de la PAC introduites depuis 1992 ont opéré le passage progressif d'une politique de soutien aux revenus agricoles par les prix à une politique de soutien par des aides directes. Des aides qui sont aujourd'hui dans leur grande majorité « découplées » (supposées indépendantes de l'évolution des prix de l'année en cours et des quantités produites);
- (2) La baisse des prix d'intervention a entraîné mécaniquement celle des restitutions;
- (3) Le régime d'aides de la PAC n'est donc pratiquement plus distorsif des échanges au sens où l'OMC conçoit les aides « distorsives ». Car les aides de la catégorie « subventions à l'exportation », de la boîte orange et de la boîte bleue ont été majoritairement transférées dans la boîte verte ;
- (4) Les mêmes réformes ont permis de réduire considérablement l'écart entre les prix intérieurs européens et les prix internationaux. À terme, cet écart sera nul, de sorte que l'UE n'exportera plus jamais à des prix inférieurs à ceux de son marché intérieur ;
- (5) Or, au sens où le définit l'OMC, le dumping à l'exportation est l'exportation d'un bien à des prix inférieurs, non pas aux coûts de production, mais aux prix du marché intérieur ;
- (6) Le dumping économique à l'exportation de l'UE appartient donc essentiellement au passé. En 2013, il aura complètement disparu.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Lors de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, en 2005, la Commission s'est engagée à mettre un terme à l'ensemble de ses aides à l'exportation.

Combinées à la manière dont l'OMC conçoit les aides agricoles et le dumping économique à l'exportation, les réformes successives de la PAC depuis 1992 ont eu pour effet de légaliser pour l'essentiel les pratiques de dumping économique à l'exportation de l'UE.<sup>29</sup>

### 3.4 – Le dumping agricole de l'UE est la règle plutôt que l'exception

L'UE a massivement exploité l'ouverture des marchés agricoles. Le budget consacré aux restitutions a fortement diminué, certes, passant d'environ 10 milliards d'Euros en 1991 (CE, 2008b) à 926 millions d'Euros seulement en 2008 (Berthelot, 2010b). Mais cette baisse n'a rien changé à l'ampleur du dumping: tout au long de ces années, la plupart des volumes de produits agricoles exportés par l'UE l'ont été à des prix très inférieurs à leurs coûts de production moyens (Berthelot, 2006a). Simplement, sur l'ensemble de toutes les subventions directes et indirectes bénéficiant aux productions exportées (incluant les subventions aux aliments du bétail), la proportion des restitutions a décliné considérablement.

Au cours des 15, 20 dernières années, le dumping économique à l'exportation de l'UE a notamment concerné les céréales (dont le blé) et les produits à base de céréales, le lait et les produits laitiers, le sucre, la viande de volaille ou encore la viande bovine. Exemple parmi d'autres, les exportations de céréales de l'UE entre 1995-96 et 2001-02 ont été soutenues à hauteur de 2,15 milliards d'Euros de subventions totales en moyenne chaque année, dont 1,673 milliard d'Euros de subventions internes, soit 3,5 fois plus que les 477 millions d'Euros de restitutions. La valeur moyenne annuelle des céréales exportées ayant été de 2,956 milliards d'Euros au cours de la même période, le taux de dumping moyen a été de 72,7 % (Berthelot, 2006a)<sup>30</sup>. En 2006, le taux de dumping moyen des céréales exportées a été de 54,7 % (Berthelot, 2010b).

Les pays en développement ont été des destinations privilégiées pour les exportations européennes à bas prix, comme l'atteste l'analyse des données statistiques d'exportations de l'UE-15 fournies par Comext (Eurostat). À titre d'exemple, au cours de la période 1991-2006, ces pays et en particulier ceux d'Afrique et du Moyen-Orient, ont été des marchés très importants pour les exportations européennes de lait en poudre, de sucre et de blé. En 2006, les pays en développement ont ainsi absorbé plus de la moitié des volumes d'exportations totales européennes de ces trois produits. Pour le lait en poudre, l'Afrique subsaharienne est devenue le premier partenaire de l'UE, avec des exportations européennes qui n'ont cessé de croître alors qu'elles diminuaient vers les autres régions du monde. Au cours de la même période, les pays en développement sont aussi devenus les premiers débouchés en volumes pour les farines européennes, avec une croissance des exportations de l'UE-15 là encore tirée par l'Afrique subsaharienne (Mosnier, 2008).

Les conséquences du dumping économique à l'exportation de l'UE en Afrique et notamment en Afrique subsaharienne (dont l'Europe agricole a longtemps été le premier fournisseur) ont souvent été dramatiques. Sur les marchés côtiers de la Côte d'Ivoire, du Ghana ou du Nigéria, les tonnes de viande de bœuf dont les européens voulaient se débarrasser au début des années 2000 (après la crise de la vache folle), ont fortement déstabilisé les filières locales approvisionnées par les éleveurs du Mali, du Niger ou du Burkina. Les exportations à bas prix de concentré de tomate italien ont précipité la faillite de nombreuses entreprises ghanéennes de transformation (Hermelin, 2008). En 2005, au Burkina Faso, les importations massives de lait en poudre, provenant notamment d'Europe,

---

<sup>29</sup> Pour une explication plus approfondie de la manière dont l'UE a dans une certaine mesure légalisé ses pratiques de dumping économique à l'exportation, voir par exemple Berthelot J., (2005).

<sup>30</sup> Le taux de dumping moyen est ici le rapport de la valeur des subventions totales aux produits exportés sur la valeur totale des produits exportés, soit dans cet exemple 2,15 milliards/2,956 milliards d'Euros.

ont fait obstacle au développement de la filière laitière locale. A l'époque, pour les laiteries burkinabè, produire un litre de lait revenait à 300 francs CFA à partir de lait local, contre seulement 200 francs CFA à partir de poudre de lait importée (Estival et Boubacar, 2006). Au Cameroun, en 2003, les importations à bas prix de poulets congelés provenant principalement de l'UE (Espagne, Belgique, France, etc.) ont occasionné dans l'ensemble de la filière locale une perte estimée à 110.000 emplois, en majorité des emplois ruraux (éleveurs de poulets et paysans), mais aussi urbains (plumeurs et commerçants) (Bopda et Njonga, 2004).

En contribuant aux poussées soudaines d'importations dans plusieurs pays en développement, le dumping agricole de l'UE a aussi contribué à rendre ceux-ci plus dépendants des importations. Or ce sont surtout les pays à faible revenu importateurs nets de produits alimentaires, et en particulier les PMA (où 50 à 80 % en moyenne du revenu des ménages va à l'alimentation), qui ont le plus souffert de l'aggravation de la crise alimentaire (UNCTAD, 2008).

### **3.5 – Développements récents**

Le dumping agricole de l'UE demeure aujourd'hui massif et il porte sans nul doute une part de responsabilité significative dans la crise alimentaire et son aggravation. Dans le même temps, deux évolutions récentes suggèrent que l'ampleur de la concurrence insoutenable qu'il continue d'exercer dans nombre de pays pauvres doit être relativisée s'agissant des dernières années:

- l'explosion des prix agricoles internationaux de 2007-2008 a entraîné dans ces pays une réduction provisoire de la concurrence des importations (en provenance d'Europe et d'ailleurs). Elle peut d'ailleurs offrir quelques opportunités de relance de filières de production locales par endroits. Mais pour combien de temps ?
- l'UE a perdu des parts de marché au profit d'autres poids lourds du commerce mondial tels que le Brésil et l'Argentine. Par exemple, l'Europe est fortement concurrencée par le Brésil sur le marché de la découpe de volaille. Celle-ci est moins chère à élever dans ce pays où les céréales et le soja, constituants essentiels de l'alimentation animale, sont abondants et à bas prix et où la main d'œuvre est nettement moins payée (Hermelin, 2008). Cela dit, la présence de l'Europe agricole dans le monde en développement et notamment en Afrique reste importante. Sur la période 2005-07, par exemple, 14 % des importations agricoles et alimentaires totales de la CEDEAO (Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest) provenaient d'Europe. Ces importations sont souvent concurrentes des filières ouest-africaines (CTA, 2009). Par ailleurs, à supposer qu'elle se conclue, la négociation des APE (Accords de Partenariat Économique) devrait logiquement renforcer les exportations européennes dans l'ensemble des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique).

### **3.6 – La nécessité d'une prise de responsabilités globale de l'UE incluant la fin du dumping agricole**

Éradiquer la pauvreté, la faim et nourrir convenablement 9 milliards d'individus en 2050 est possible. Mais pour ce faire, un changement de cap radical est nécessaire à l'échelle de toutes les politiques internationales, régionales et nationales ayant des incidences directes ou indirectes sur le secteur agricole et alimentaire. Opérer ce changement consiste à mettre au cœur de ces politiques l'objectif prioritaire, dans le cadre de la Souveraineté Alimentaire, du maintien et du développement

d'agricultures paysannes durables, fondées de manière croissante sur les pratiques de l'agro-écologie.

Garantir ce maintien et ce développement implique que tous les acteurs de la société, dans le monde développé et en développement, prennent en ce sens leurs responsabilités. Cela implique notamment la reconnaissance par l'UE, dans le cadre des politiques de la Banque mondiale et du FMI, de l'OMC et des accords bilatéraux (incluant les APE), du droit à la protection à l'importation. Pour protéger leurs populations des effets potentiellement destructeurs des importations à bas prix (subventionnées ou non), les pays en développement doivent pouvoir utiliser les outils nécessaires, incluant des droits de douane variables et des contingents aux importations (deux outils particulièrement accessibles aux pays les plus pauvres). Corollairement, l'UE doit mettre un terme au dumping agricole dont sa PAC est responsable. La mise en place de systèmes efficaces de gestion de l'offre, fondés sur un contrôle public de la production et sur une protection variable aux frontières, y contribuerait largement. Elle mettrait essentiellement fin aux conséquences préjudiciables exercées par les exportations européennes à bas prix dans les pays en développement, tout en garantissant des prix plus stables et rémunérateurs aux producteurs européens.

Sur le plan international, en tant qu'acteur majeur du commerce mondial, l'UE a un rôle fondamental à jouer dans la remise en cause, plus que jamais nécessaire, de la logique de Marrakech qui est à l'origine de l'OMC. Les traditionnels outils de régulation des marchés constituent autant de moyens sans lesquels la définition souveraine et la poursuite d'objectifs de développement durable, dont l'élimination de la pauvreté et la concrétisation du droit à l'alimentation, n'ont aucun sens. En organisant leur démantèlement, la libéralisation prive les pays et groupes régionaux de cette indispensable marge de manœuvre. Au contraire, ces pays et groupes régionaux doivent pouvoir définir leurs propres politiques, notamment agricoles et alimentaires. En lieu et place de la libéralisation et dérégulation des marchés, l'UE doit défendre et respecter la souveraineté alimentaire.

## **4 - Propositions pour l'après 2013**

### **4.1 - Pourquoi la PAC doit-elle repartir sur de nouvelles bases ?**

L'échéance de 2013 a été proposée il y a dix ans pour la réforme de la PAC. On pensait ainsi disposer d'un délai approprié pour en finir enfin avec des instruments d'intervention sur le marché qui pénalisaient l'UE dans les négociations internationales de l'OMC. Toutefois, les négociations de l'OMC n'ont pas abouti à un accord. Au contraire, des pays en développement, tels que l'Inde, mettent en doute le bien-fondé de ces négociations et les vertus de l'économie de marché.

En même temps, une profonde crise économique est survenue en 2008, engendrant de gros déficits publics. Dans ce contexte, la légitimité du soutien de la PAC aux agriculteurs devient une question politique, d'autant plus que la crise économique crée du chômage tandis que les incitations de la PAC tendent à encourager la substitution du capital au travail et donc à diminuer le nombre de travailleurs en activité dans l'agriculture. Parallèlement, la crise climatique entraîne une réévaluation des systèmes de production. Enfin, la crise alimentaire de 2006-2008 a souligné la dépendance alimentaire croissante des pays en développement, ainsi que l'échec des politiques recommandées par les organisations internationales pour éviter une telle situation. La récente crise du lait illustre à ce propos les conséquences d'une volatilité accrue des prix et de la déréglementation des marchés agricoles.

**Il devient impossible, dans ce nouveau contexte, de poursuivre le chemin tracé il y a dix ans. Il nous faut de nouveaux objectifs clairs pour une nouvelle PAC:**

- assurer une alimentation sans danger et saine pour toute l'UE, et contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire dans le reste du monde - ce qui devrait passer par l'abolition du dumping de l'UE,
- offrir un revenu agricole décent aux agriculteurs, et des prix raisonnables aux consommateurs,
- préserver l'emploi agricole et protéger l'environnement dans toutes les zones rurales, maintenir la qualité et la variété de l'agriculture et des produits alimentaires, encourager la proximité de la production et de la consommation, et limiter les dépenses budgétaires,
- affirmer la volonté européenne de soutenir la coopération internationale en appuyant les exigences des pays en développement pour la protection de leur production alimentaire, et de diminuer la volatilité excessive des prix des produits agricoles.

Cette politique doit être similaire dans tous les pays de l'UE-27: sur un marché agricole unique, les aides publiques doivent être les mêmes pour éviter les distorsions de la concurrence et apporter des preuves de solidarité.

Les désaccords entre États membres ont entraîné un transfert de politiques agricoles de l'Europe au niveau national et un démantèlement de la PAC. Néanmoins, les États membres ne peuvent contrôler individuellement les marchés et il en résulte des distorsions de la concurrence s'ils tentent de le faire sur un marché unique. La stabilisation des prix et la gestion de l'offre ne peuvent être réalisées qu'au niveau approprié. Le transfert des politiques agricoles vers le niveau national conduit nécessairement à la libéralisation des marchés agricoles européens. Une politique européenne reste aussi nécessaire pour des motifs de solidarité financière entre États membres et pour sauvegarder la cohésion sociale et territoriale. Enfin, grâce à son poids économique et social, l'UE peut jouer un rôle décisif dans les négociations internationales, tenir tête aux multinationales et œuvrer pour une transformation majeure des règles agricoles mondiales.

## **4.2 – Comment pouvons-nous réaliser ces objectifs ?**

Ci-dessous figurent quelques pistes de solutions.

### **4.2.1 - La PAC ne doit pas nécessairement se conformer scrupuleusement aux obligations de l'OMC.**

Bien entendu, une fois signé, un accord doit être appliqué jusqu'à ce que les parties conviennent de le révoquer. Il peut pourtant se présenter des circonstances qui rendent problématique cette application. Par exemple, depuis la crise, les clauses du Traité de Maastricht concernant les déficits budgétaires n'ont pas été mises en œuvre, parce qu'elles ne sont plus applicables. De même, en ce qui concerne l'OMC, il n'y a guère d'intérêt à appliquer des accords qui sont généralement violés par les autres parties comme par la PAC elle-même. Les détails figurent en Annexe 4, qui montre que la PAC ne se conforme pas à toutes les clauses de l'Accord de Marrakech.

L'OMC et les accords bilatéraux de libre-échange, comme les politiques de la Banque Mondiale et du FMI, doivent être revus à la lumière du fait qu'elles reposent sur des théories économiques irréalistes. Le soutien aux agriculteurs reste nécessaire, sous une forme ou une autre, dans presque tous les pays: presque tous les pays riches ont recours à des politiques agricoles volontaristes ou interviennent indirectement en profondeur sur les marchés. L'UE ne fait pas exception.

La PAC n'est donc pas contrainte de se soumettre scrupuleusement aux obligations de l'OMC. Au contraire, l'UE doit défendre un cadre nouveau, plus démocratique, pour la surveillance multilatérale des marchés agricoles, basé sur des intérêts communs et la coopération entre pays, les nécessités sociales et écologiques et le droit à la souveraineté alimentaire (c'est-à-dire, le droit de chaque pays ou groupe de pays voisins de définir ses propres politiques agricoles et alimentaires, en ne pratiquant aucune forme de dumping).

#### **4.2.2 - Gestion des stocks et des flux: des outils qui restent essentiels**

Dans la mesure où l'intervention dans la chaîne de l'offre alimentaire est moins coûteuse que la correction en aval des fluctuations de prix ou de revenus, ces instruments doivent être reconnus comme prioritaires. Des mécanismes publics d'intervention doivent être définis pour exploiter un stock qui doit être assez vaste pour éviter les crises alimentaires et garantir la sécurité alimentaire.<sup>31</sup> Si un tel stock n'est pas réalisable au plan international, il faut l'instituer au niveau de l'UE. Il faut aussi reconnaître que les mécanismes instaurés par la PAC dans les années soixante montrent leurs limites pour ce qui concerne l'accumulation de stocks. Ils devraient donc désormais être associés à des mécanismes limitant leur utilisation (en termes de temps et de quantités). Des dispositifs sont donc nécessaires, qui permettent de gérer la production et l'offre et qui pourraient être modulés en fonction des niveaux des stocks (notamment par quotas et gels).

Il importe d'insister sur le fait qu'avec une fonction de production à rendements d'échelle constants, la garantie d'un prix fixe pour des quantités illimitées est vouée à engendrer une production virtuellement infinie. La garantie de prix doit donc s'accompagner d'une limite en quantité - bref, d'un "quota de production". Cette approche a bien fonctionné pour les quotas de lait en Europe jusqu'à ces derniers temps, à un coût relativement faible pour le budget commun.<sup>32</sup>

Une première option pourrait être de vendre sur le marché les quantités excédant les quotas. Toutefois, pour prévenir tout dumping économique, ces quantités excédentaires devront être assujetties à des taxes à l'exportation de même valeur que toutes les subventions intérieures perçues pour les produits concernés.

Une autre option serait d'empêcher l'offre d'excéder une certaine quantité correspondant à la consommation intérieure, en pénalisant toute offre supplémentaire. Ceci reviendrait, toutefois, à renoncer à toute exportation de ces produits. Les prix garantis doivent, en outre, couvrir les coûts de production pour assurer la production de la quantité soumise au quota, même s'il n'est pas pour autant nécessaire de verser aux producteurs des rentes excessives. Il existe plusieurs options pour la détermination du prix intérieur. Il pourrait être établi en fonction du "prix du quota"<sup>33</sup>. Il pourrait aussi être fonction des coûts de production des agriculteurs les plus productifs, avec des subventions allouées aux paysans travaillant dans des conditions qui entraînent des coûts de production plus élevés. Dans les deux cas, une taxe variable à la frontière est nécessaire pour établir les prix des importations au niveau du prix domestique. Enfin, une dernière possibilité est de fixer le prix intérieur au niveau du prix mondial, avec des paiements compensatoires pour combler la différence entre le prix garanti et le prix actuel intérieur (et international). Toutefois, même si elle est (au moins en

---

<sup>31</sup> Nombre de raisons militent en faveur d'un stockage public. En particulier, dans un contexte de tendance baissière des prix de toutes les marchandises agricoles ou du moins de forte volatilité des prix, aucun opérateur privé ne sera incité à stocker plus que nécessaire pour satisfaire ses clients jusqu'à la saison suivante.

<sup>32</sup> Le régime du marché du lait est l'un des plus économiques et représentait 6 % du coût total de la PAC en 2008, comparés à 18 % lors de la création des quotas.

<sup>33</sup> Quota qui pourrait alors être commercialisé.

théorie) plus conforme aux exigences de l'OMC,<sup>34</sup> cette dernière possibilité ne permet pas aux agriculteurs de percevoir un prix rémunérateur. Elle n'empêche pas la volatilité extrême des prix, qui peut être très coûteuse (voir ci-dessus, Partie 2).

Il peut être démontré que si la majorité des producteurs mondiaux s'accordaient sur des règles similaires, les fluctuations résiduelles seraient bien plus faibles que si toutes les quantités produites relevaient d'un marché libre. Dans un tel système, la production de la quantité garantie est certaine. Un niveau minimum de sécurité alimentaire serait donc alors assuré, puisque la somme des quantités à prix garanti est du même ordre de grandeur que la consommation intérieure. On engrangerait donc ainsi tous les avantages de prix garantis sans l'inconvénient d'une surproduction perturbatrice pour les marchés internationaux.

Enfin, quelques outils doivent être mobilisés aux niveaux européens et nationaux face à la concentration géographique des activités agricoles. Il pourrait s'agir de subventions aux agriculteurs des régions moins favorisées (voir ci-dessous), mais aussi de quotas de lait, comme en France, où l'on avait fixé le volume de l'offre de chaque région. Le démantèlement de ces quotas accélérerait sans doute leur concentration géographique dans les régions les plus productives, ce qui comporterait des risques sociaux et environnementaux. Il reste donc nécessaire de réfléchir à des outils de régulation en fonction du lieu géographique, qui pourraient par exemple revêtir la forme de quotas.

#### **4.2.3 - Des mesures aux frontières sont nécessaires en raison de la volatilité des marchés mondiaux**

En conséquence des propositions énoncées plus haut, *le droit* à des taxes douanières est un instrument vital pour toute politique agricole et alimentaire. Ce droit doit être associé et défendu avec *le devoir de* ne pas brader des produits sur des marchés extérieurs. Des tarifs variables sont nécessaires pour éviter, le cas échéant, que des produits entrent sur le marché local à des prix inférieurs aux coûts de production et ne réduisent à néant les effets de la réglementation intérieure de la production et du marché. Le droit à des tarifs variables est lié à l'objectif de maintien des agriculteurs sur le marché intérieur, qui peut être justifié par la recherche de la sécurité alimentaire et de la multifonctionnalité locales. Ces considérations sont pertinentes pour chaque pays ou union de pays. Dans le cas européen, ceci concernerait évidemment les aliments pour animaux: on réduirait ainsi la dépendance envers les protéines végétales importées et les conséquences environnementales et sociales qui y sont liées (voir Partie 1).

Les propositions de réduction des droits de douanes formulées dans le cadre du Doha Round annoncent des perturbations considérables du marché, notamment des marchés de la viande en Europe. Il n'y a aucune raison que l'Europe soit seule à assumer les conséquences dommageables d'échanges agricoles déréglementés. Elle ne devrait donc pas se sentir contrainte d'accepter de nouvelles concessions, simplement pour conclure le Doha Round. Dans la mesure où seule une minorité de pays en développement exportateurs paraissent susceptibles de tirer avantage des propositions actuelles, l'absence d'accord ne peut être perçue comme un échec, mais plutôt comme une réaction élémentaire face à la situation économique.

---

<sup>34</sup> Le dumping est défini dans l'Article 6 du traité du GATT comme vente à l'étranger à un prix "inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour un produit similaire, destiné à la consommation dans le pays exportateur". Ceci interdit manifestement de maintenir un prix intérieur élevé pour le consommateur du produit soumis à un quota. Mais il n'exclut pas, en principe, de faire payer le prix international au consommateur tandis que le producteur bénéficie de l'aide d'un paiement compensatoire.

En outre, la poursuite du processus de démantèlement des politiques de protection et de soutien, qui était l'un des objectifs des négociations du Doha Round, ne respecte pas les conditions énoncées par les ministres à Marrakech en 1994 et intégrées à l'Article 20 de l'Accord sur l'Agriculture, qui déclare que des "préoccupations non commerciales" doivent être prises en compte lors des négociations à venir. Les nouvelles discussions de Genève doivent donc être interrompues, et la pause utilisée pour évaluer les résultats des négociations passées, évaluations qui sont explicitement prévues par l'Article 20, et repenser les "méthodes de négociations agricoles" établies par le Président du Comité de l'Agriculture, de manière à prendre en compte les préoccupations non commerciales. Cette pause devrait aussi permettre à l'Union Européenne de définir le rôle qu'elle veut faire jouer à son agriculture pendant les deux décennies à venir, en termes de qualité et de quantité, comment elle entend garantir l'alimentation des citoyens européens et quel budget sera alloué à l'alimentation et à l'agriculture. Dans le même temps, l'UE doit entreprendre une analyse de tous ses droits et obligations selon les accords de l'OMC. Ces travaux devront permettre au Conseil et au Parlement européens d'établir, de manière aussi concrète et précise que possible, les nouveaux engagements et les obligations que l'Union peut assumer au Doha Round ainsi que les méthodes de protection qu'elle peut utiliser pour atteindre ses objectifs et pour son agriculture.

Au-delà des remarques ci-dessus, qui revêtent un caractère défensif, l'UE doit être consciente du fait qu'elle apparaîtra, en 2013, comme la seule puissance politique et le seul membre de l'OMC en mesure de refonder à la fois la PAC et l'Accord de Marrakech sur la base de la souveraineté alimentaire. Il y a là une occasion historique à ne pas manquer.

#### **4.2.4. Les résultats des marchés doivent refléter les réalités économiques des filières de produits**

La concentration croissante en faveur d'une poignée d'entreprises, débouche sur des pouvoirs monopolistiques ou oligopolistiques qui ont conféré un pouvoir excessif à ces maillons de la chaîne de valeur, et même conduisent à des abus de pouvoir. Ils compriment les revenus des consommateurs comme des agriculteurs. Les abus résultent de la concentration croissante des parts de marchés des industries de transformation et, par dessus tout, des chaînes de supermarchés dans la plupart des États membres de l'UE, ainsi que de leurs méthodes d'achats au niveau de chaque pays et de l'UE. Les fournisseurs ne disposent plus désormais que d'un nombre plus réduit de points de vente pour écouler leurs produits, ce qui entraîne des modifications de leur pouvoir de négociation avec les entreprises de l'aval<sup>35</sup>. En conséquence, des fournisseurs ont disparu ou n'ont survécu qu'avec de très faibles marges bénéficiaires. Cette enquête a conclu que les petites et moyennes entreprises (PME) du secteur de l'alimentation ainsi que les agriculteurs ont été particulièrement vulnérables.

Les relations entre producteurs, transformateurs et détaillants doivent être mieux organisées pour rendre plus transparentes les marges et plus équitable la répartition de la valeur ajoutée entre les différents intervenants de la chaîne alimentaire. On peut imaginer plusieurs types de solutions.

- en premier lieu, il nous faut remarquer qu'un mouvement « partant de la base » est en cours pour contourner les problèmes relevés ci-dessus. Des citoyens obtiennent leurs denrées alimentaires

---

<sup>35</sup> Une Communication récente de la Commission Européenne met l'accent sur les tensions importantes dans les relations contractuelles entre les acteurs de la chaîne en raison de leur diversité et de la différence entre les capacités de négociation. Elle souligne aussi l'absence de transparence des prix le long de la filière alimentaire ainsi que la volatilité croissante des prix des produits. Elle montre enfin que le marché interne des denrées alimentaires reste fragmenté en termes de produits et parmi les États membres (ancienne Commissaire à l'Agriculture de l'UE, Marian Fischer Boel, "Prix des denrées alimentaires en Europe"). Cette Communication est le produit d'un groupe de travail interservices conduit par les directions générales AGRI et ECFIN, à laquelle les commissaires Kroes et Kuneva ont contribué.

directement auprès des agriculteurs et ceux-ci forment des coopératives qui approvisionnent directement les consommateurs ou groupes de consommateurs. Ce développement reste toutefois assez limité.

- les organisations d'agriculteurs se trouvent en position assez proche du terrain et des produits pour agir sur le marché et les prix. Elles sont efficaces dans certains secteurs à forte valeur ajoutée (Comté, Champagne, etc.) mais beaucoup moins là où la valeur ajoutée est répartie de manière très contestable (lait de base ou fruits et légumes, par exemple), ou là où elle est associée à des marges de détail à grande échelle, domaines qui restent en dehors du champ de ces négociations et où aucune règle ne protège les producteurs et les conditions actuelles de la production. Ce type d'organisation exige en outre la révision de la législation de la Commission Européenne et que celle-ci reconnaisse la nature particulière des marchés agricoles.
- seule la volonté politique des pouvoirs publics peut ne serait-ce qu'améliorer l'équilibre des pouvoirs tout au long de la chaîne. L'UE et ses États membres peuvent intervenir en matière de lois de la concurrence et autres domaines de politique afin de limiter la croissance des monopoles au niveau local et même national, en assurant que certains abus de pouvoirs deviennent illégaux, p. ex., concernant les rabais rétroactifs ou les changements de dernière minute des contrats ainsi qu'en réduisant les abus transfrontières.<sup>36</sup>
- enfin, la politique agricole elle-même peut être utilisée pour restreindre la puissance et les abus des supermarchés. C'est ainsi qu'avec leur système de quotas de lait<sup>37</sup> les agriculteurs canadiens perçoivent une part bien plus grande du dollar du consommateur que dans les pays aux marchés agricoles plus déréglementés, alors que les produits laitiers sont moins onéreux dans leurs supermarchés.

#### **4.2.5. Les mécanismes d'assurance doivent être renforcés mais ne sauraient remplacer l'intervention publique**

Les fonds mutuels d'assurance climat et santé sont des solutions à évaluer en termes d'efficacité économique et budgétaire avant d'être plus largement étendues à tous les types de production. Un soutien des pouvoirs publics (réassurance) paraît nécessaire compte tenu de la fréquence accrue de ces risques qui pourraient devenir systémiques (maladies ou sécheresses à l'échelle de l'UE).

Il faut insister sur le fait que l'assurance n'est possible qu'en présence de petits risques exogènes, indépendants et distincts, dont la probabilité peut être évaluée avec précision. Tout risque de prix ou de revenu en est donc exclu. En particulier, le mécanisme d'assurance du chiffre d'affaires principalement pratiqué pour les cultures à grande échelle aux États-Unis ne doit pas être considéré comme un modèle à imiter. En effet, il s'agit d'une sorte de garantie de prix illimitée déguisée, avec tous les défauts liés à ce type de mécanismes. Il peut se révéler très coûteux en raison de la volatilité

---

<sup>36</sup> Par exemple, des règles de l'UE sont nécessaires pour dissuader les supermarchés de relocaliser ou d'acheter (p. ex., par l'intermédiaire de filiales) des produits dans des pays dont les réglementations concernant les pouvoirs des acheteurs sont trop faibles.

<sup>37</sup> Les agriculteurs canadiens sont membres des comités provinciaux de commercialisation auxquels ils vendent tout leur lait. Les comités de commercialisation sont dirigés dans chaque province par les producteurs de lait. Ils disposent des pouvoirs juridiques de réglementer, déterminer les prix et vérifier la qualité du lait. Les agriculteurs et les représentants du gouvernement tranchent conjointement dans ces domaines au cours de réunions annuelles. Des représentants de l'industrie et des détaillants sont aussi présents aux réunions et ils peuvent y exprimer leurs opinions, mais ils n'ont pas de droit de vote. Il faut cependant mentionner que le Canada n'est pas un pays exportateur.

des prix et des montants absorbés par les compagnies d'assurance (8 milliards de \$ prévus pour 2010 aux États-Unis, dont 2 milliards de \$ pour les compagnies).<sup>38</sup>

#### **4.2.6 - Rémunérer les biens publics sociaux et environnementaux fournis par les agriculteurs**

Le mode d'interaction de l'agriculture et de l'environnement peut être soit positif (préservation des campagnes, sauvegarde de la biodiversité, réduction des risques naturels, etc.), soit négatif (pollution des ressources en eau, érosion des sols, détérioration des habitats, etc.). L'agriculture peut donc non seulement fournir des produits agricoles alimentaires et non-alimentaires mais aussi des services environnementaux et, plus largement, des biens publics en zones rurales, par gestion du paysage et en contribuant à l'entretien du tissu social et économique rural (tout particulièrement des activités marchandes et des services publics qui sont essentiels pour la vitalité des campagnes).

À l'heure actuelle, et comme instrument de sanction, le soutien est davantage orienté vers la limitation des effets "négatifs" que vers l'encouragement des "externalités positives". Bien que des bordures d'isolement ou des berges herbeuses le long des voies d'eau traduisent un progrès des mécanismes de soutien, ce type de "meilleure pratique agricole" reste une obligation minimale qui ne remet pas en cause les quantités d'intrants utilisés ni les modes de production. Par ailleurs, et malgré l'augmentation de la modulation des paiements décidée par le Bilan de Santé, il nous faut souligner l'impact limité des Mesures Agro-Environnementales (MAE). L'horizon de cinq ans des MAE n'encourage pas la durabilité dans les engagements agro-environnementaux en regard des droits de paiements découplés qui ne sont pas contractuels et sont une incitation plus forte compte tenu des sommes proposées.

La nouvelle PAC doit être réorientée pour surmonter ces limitations. Le repérage de biens publics environnementaux par le biais des "nouveaux défis" du Bilan de Santé de la PAC est à ce propos une étape intéressante vers l'intégration de l'environnement dans les programmes de développement rural et devrait être appliqué plus généralement à l'ensemble de la PAC.

Certains systèmes de production fournissent déjà des services environnementaux, par exemple : l'agriculture à faibles intrants, les systèmes de pâturages et la culture organique. La PAC devrait utiliser des incitations plus fortes pour mieux soutenir ces modes d'agriculture. La rémunération des biens publics et des services environnementaux doit être inscrite dans les dispositions contractuelles et communautaires au plan local, sur un horizon d'environ dix ans, afin de garantir que les engagements seront honorés à long terme.<sup>39</sup> Ce soutien devrait aussi être pondéré en fonction de l'emploi, qui représente un facteur de production aussi important que la terre.

Plus fondamentalement, dans la mesure où la production des produits marchands est inextricablement liée à celle de biens agricoles non marchands, ces deux catégories ne peuvent être gérées séparément, ce qui signifie qu'il n'y a aucune raison de scinder la PAC en deux piliers, dont l'un s'efforcerait de défaire les dommages à l'emploi et à l'environnement causés par l'autre. Les mesures environnementales mentionnées plus haut devraient donc être liées aux programmes de

---

<sup>38</sup> Par exemple, chaque centime d'Euro de couverture du risque de chute du prix du lait européen pourrait potentiellement coûter 2 milliards d'Euros aux compagnies d'assurance. La gestion des volumes de production laitière en fonction des prix et du niveau de la demande est une mesure tout aussi efficace et bien moins coûteuse.

<sup>39</sup> On peut imaginer une sorte de mécanisme contractuel pour l'offre de biens publics. Les contrats pourraient correspondre aux différents niveaux d'engagement dont témoignerait l'agriculteur, qui serait rémunéré en fonction des contraintes (coûts supplémentaires) et des services rendus. L'éventail s'étendrait de l'agriculture traditionnelle à l'agriculture intégrée à fortes valeurs naturelles et biologiques, éventuellement avec des niveaux progressifs de soutien qui seraient plus élevés dans les régions de paysages naturels ou de grande valeur environnementale.

soutien des denrées, en assujettissant toute subvention aux denrées à des conditions environnementales.

Enfin, si les prix sont garantis à un niveau couvrant les coûts de production, toute subvention devrait être allouée en référence aux producteurs dont les coûts de production sont les plus élevés, en raison de leur localisation dans des régions moins favorisées, de modes de production plus stricts que les règles de base et enfin en raison de la petite taille des exploitations. Dans ces conditions, il n'y aurait aucune raison de mettre en oeuvre une conformité croisée: les règles environnementales et de santé animale devraient être respectées en vertu de règles européennes plus strictes.

#### **4.2.7 - Soutien à la demande de produits alimentaires de qualité à forte valeur nutritive<sup>40</sup>**

Jusqu'à présent, la politique alimentaire et agricole de l'Europe a été essentiellement centrée sur la gestion de l'offre et ne s'est guère intéressée à l'orientation de la demande. En visant la qualité alimentaire pour tous, alors que le chômage et la pauvreté augmentent, l'Europe doit définir une politique interne d'aide alimentaire plus systématique,<sup>41</sup> ciblée sur certaines catégories spécifiques (secteurs sociaux en difficulté, traiteurs, notamment pour les écoles) et certains produits à haute valeur nutritive (fruits et légumes, produits certifiés, etc.). Un tel appui aurait des modalités similaires à celles des programmes de santé et de nutrition de la lutte contre l'obésité et aux objectifs du Grenelle français de l'environnement (6 % des superficies agricoles utilisées pour la culture organique d'ici 2012). L'UE pourrait examiner la gamme des produits qui ont été soutenus jusqu'à présent sous l'égide de la PAC et faciliter la consommation de nourritures saines et nutritives, telles que les fruits et les légumes, en décourageant la consommation d'aliments moins sains. Une part du financement de la PAC pourrait aussi servir à soutenir la reprise de production tout en accroissant la demande de produits agricoles de qualité. Les organisations charitables et les communautés locales pourraient donc bénéficier de soutiens pour développer des relations commerciales contractuelles avec des groupements de producteurs de filières régionales ou nationales en contrepartie de prix stables et lucratifs.

#### **4.2.8 - La réforme des outils budgétaires**

Quelques ajustements plus techniques de la PAC, que nous n'explicitons pas ici en détail, se révèlent aussi nécessaires pour mettre en place les principes et plans d'action ci-dessus. Ce qui est certain, c'est qu'une reconstruction de la PAC sur la base de prix rémunérateurs réduirait le budget agricole actuel dans des proportions importantes tout en élargissant la gamme des services. En effet, ces prix garantiraient des revenus équitables sans paiements de base directs aux agriculteurs<sup>42</sup>. Une part seulement fournirait des paiements directs de base plafonnés aux producteurs à coûts de production élevés, aux agriculteurs fournissant des biens publics au-delà des normes de base requises de tous les agriculteurs et pour soutenir la demande de produits alimentaires de qualité ayant une forte valeur nutritive.

---

<sup>40</sup> La notion de qualité conduit à de nombreux débats universitaires et politiques. En tout état de cause, la qualité peut se fonder sur une haute valeur nutritive ainsi que sur des effets environnementaux et sociaux positifs. Bien que ce soit contraire à la législation sur la concurrence de la Commission Européenne, la dimension locale de la production de denrées alimentaires doit être incluse dans la politique de l'UE pour plusieurs raisons (réduction du coût environnemental du transport de denrées, renforcement des liens entre producteurs et consommateurs, maintien de la diversité culturelle de l'alimentation, etc.).

<sup>41</sup> Le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) permet de distribuer des denrées alimentaires par l'intermédiaire d'associations charitables. Le PEAD est limité à certains produits de base (produits à base de céréales, sucre et surtout de riz, qui en représente les deux tiers). Son extension pour inclure les fruits et les légumes paraît nécessaire pour diversifier les apports nutritifs.

<sup>42</sup> Les paiements directs de l'UE-27 se sont élevés à 39,114 milliards d'Euros en 2009.

La nature annuelle du budget de la PAC doit, en outre, être mise en question. Dans la mesure où l'un des objectifs fondamentaux de cette politique est d'alléger des imperfections du marché - puisque les marchés sont intrinsèquement instables et peuvent subir des modifications violentes d'une année sur l'autre - il est manifeste que les mécanismes d'intervention financière doivent se prêter à des adaptations au fil du temps.

Un mécanisme d'égalisation pluri-annuelle des paiements et de report sur les exercices suivants des économies et des dépenses, ainsi que des mécanismes d'adaptation cyclique pour la participation des États membres au financement doit être créé, afin que les ressources puissent épouser les besoins financiers dans la durée.

## RÉFÉRENCES

- Arrow, K.J. (1963): *Social choices and individual values*. Cowle Commissions Monographs n°12, Wiley, New York.
- Bale, M. et E. Lutz (1979): "The Effect of Trade Intervention on International Price Instability" *AJAE* 61 (3 août): 512-516.
- Baumgartner, S., Dyckoff, H., Faber, M., Proops, J., Schiller, J. (2003): "Joint production". *Internet encyclopaedia of ecological economics*,
- Bazin, G. (2010): "Quelle PAC pour quelle agriculture européenne après 2013?" Document de travail, Académie d'Agriculture de France, Paris .
- Bidard, C. (1997) "Pure Joint Production", *Cambridge Journal of Economics* 21(6): 685-701.
- Berthelot J., (2005) "La boîte verte: une boîte noire qui cache la boîte en or", *Solidarité*, 9 décembre 2005, 18 pp.
- Berthelot, J. (2006-a): "Souveraineté alimentaire, prix agricoles et marché mondiaux", ROPPA (Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest), novembre, 15 pp.
- Berthelot, J., (2006-b): "Le dumping total de la viande bovine de l'UE de 1996 à 2002", *Solidarité*, 19 avril 2006, 7 pp
- Berthelot, J., (2006-c): "Le dumping total des produits laitiers de l'Union européenne de 1996 à 2002", *Solidarité*, 31 janvier 2006, 6 pp.
- Berthelot, J., (2008) "Démêler le vrai du faux dans la flambée des prix agricoles mondiaux", *Solidarité*, 9 octobre 2008, 57 pp.
- Berthelot, J. (2009), "Agrocarburants et sécurité alimentaire", *Solidarité*, 14 juin 2009, [http://www.solidarite.asso.fr/article.php3?id\\_article=99&debut\\_documents\\_joints=10#pagination\\_documents\\_joints](http://www.solidarite.asso.fr/article.php3?id_article=99&debut_documents_joints=10#pagination_documents_joints)
- Berthelot J (2010-a), "Comment réduire la forte dépendance de l'Europe orientale de ses importations de produits laitiers venant de l'UE", *Solidarité*, 18 mai 2010, 15 pp.
- Berthelot J (2010-b), "Le taux de dumping des céréales de l'UE-27 exportées en 2006", *Solidarité*, 17 mai 2010, 4 pp.
- Berthelot, J. (2010-c), "[Incompatibility of the CAP subsidies with the WTO rules](#)", Séminaire *Can the CAP after 2013 go without regulation of the markets?*, Collectif Stratégies Alimentaires, Brussels, 1er avril 2010, [http://www.csa-be.org/IMG/pdf Jacques\\_Berthelot.pdf](http://www.csa-be.org/IMG/pdf_Jacques_Berthelot.pdf) ou sur le site Internet de Solidarité.
- Bopda A. et Njonga B. (2004): "L'importation massive de poulet congelé au Cameroun. État des lieux, enjeux et alternatives", SAILD (Service d'appui aux initiatives de développement), ACDIC (Association citoyenne pour la défense des intérêts communs), avril 2004, 168 pp

- Bossuat, G. (1997) "La France l'aide américaine et la construction européenne, 1944-1954" Comité pour l'histoire économique, Ministère des finances, Paris.
- Boussard, J.M., Gérard, F, et Piketty, M.G.,(2009) *Should Agriculture Be Liberalized? Theory, Models and Reality*, Sciences Publishers, Enfield (NH)
- Boussard, J.M. (1988) "A French perspective on supply control and management", *Journal of Agricultural Economics* Vol. 39, n°3: 325-339
- Buccianti A., "L'Égypte: don du Nil et du pain subventionné!", consulté le 2 avril 2010 sur [http://www.rfi.fr/actufr/articles/100/article\\_65139.asp](http://www.rfi.fr/actufr/articles/100/article_65139.asp)
- Choplin G., Strickner A., Trouve A. (dir.), (2009): *Souveraineté alimentaire, que fait l'Europe?*, Attac et Via Campesina Europe, Syllepse, Paris.
- Cornes, R. & T. Sandler (1984): "Easy rider, joint production, and public goods". *The Economic Journal* 94 (6): 580, 598.
- CTA (2009): "Négociations de l'APE Afrique de l'Ouest-UE", mars 2009, 28 pp.
- Daniel, K., Chatellier, V., Chevassus-Lozza, E. (2008). "Localisation des productions agricoles dans l'UE. L'enjeu de l'évolution des politiques agricole et commerciale", *Chambres d'Agriculture*, n°969.
- Diarra, A. (2010) *Échanges internationaux et développement de l'élevage laitier au Sénégal*, Thèse, Université de Paris Sud.
- Dwyer, J. (2007). "The State of the Rural Environment in Europe. What Challenges and Opportunities for Future Policies?" Document de référence de la conférence de LUPG et BfN. septembre 2007
- Earth Policy Institute (2010). "Past Decade the Hottest on Record." Article de Amy Heinzerling, renvoyant à des données de NASA GISS.. Disponible sur: [http://www.earthpolicy.org/index.php?/indicators/C51/global\\_temperature\\_2010](http://www.earthpolicy.org/index.php?/indicators/C51/global_temperature_2010)
- CE (2008 a) "The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction", MEMO/08/422, 20 juin.
- CE (2008 b): "Agriculture et développement rural, le 'Bilan de Santé' de la réforme de la PAC", *Propositions parlementaires*, CE, mai 2008.
- AEE, 2004. *Agriculture and the Environment in the EU Accession Countries* - Implications of applying the EU common agricultural policy. Cité dans Dwyer, J. (2007)
- AEE (2006). *The European Environment – State and Outlook 2005*. Cité dans Dwyer, J. (2007)
- AEE (2007) *Europe's Environment – The Fourth Assessment*. State of the Environment Report No 1/2007.
- AEE (2009) *Progress towards the European 2010 Biodiversity Target*. EEA Report No 4/2009.

AEE (2010) Content from the European Environment Agency website. Disponible sur:  
<http://www.eea.europa.eu/>

Estival L. et Boubacar S.,(2006): "Des subventions aux effets dévastateurs", *Alternatives économiques* No. 251, octobre 2006, pp. 46-50.

Ezekiel, M. (1938): "The Cobweb Theorem". *Quarterly Journal of Economics* 53: 225-280.

FAO (2006, a) "Poussées d'importations: quels sont les facteurs internes qui y contribuent? », Dossier N° 4, octobre 2006, 4 pp.,

FAO (2006, b), "Poussées soudaines d'importation: quelles sont les causes extérieures?", Dossier N° 3, novembre 2006, 4 pp.

FAO (2007), "Import Surges in Developing Countries: The Case of Rice," *Commodities* N° 2, 2007, 6 p.

FAO (2009,a), *The State of Food Insecurity in the World*, Rome, 2009, 66 pp.

FAO, (2009, b) "Les victimes de la faim sont plus nombreuses que jamais", Rome, 2009, 4 pp.

Gardner, B.L. (1992): "Changing economic perspectives in the farm problem". *Journal of Economic Literature* 30(1): 62-101.

Glipo A. (2006). "Achieving Food and Livelihood Security in Developing Countries: The Need for a Stronger Governance of Imports". ECOFAIR TRADE DIALOGUE Discussion Papers N°2. Heinrich Böll Foundation, Misereor, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 64 pp.

Grievink, J. W. (2003) "The changing face of the global food industry". OECD conference on changing dimensions of the food economy: exploring the policy issues, La Haye, 6 février 2003  
[webdomino1.oecd.org/comnet/agr/foodeco.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/GrievinkPPT.pdf](http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/foodeco.nsf/viewHtml/index/$FILE/GrievinkPPT.pdf).

Hermelin B.,(2008): "Exportations: les européens, plaie des pays du Sud? ", *Alternatives internationales*, Numéro spécial n°6, 2008/12.

Hertel, et al. (2010) "Effects of US Maize Ethanol on Global Land Use and Greenhouse Gas Emissions: Estimating Market-mediated Responses", *Bioscience*, mars 2010, Vol. 60(3),  
<http://www.aibs.org/bioscience-press-releases/resources/Hertel.pdf>

IEEP (2009): "Exploring Policy Options for More Sustainable Livestock and Feed Production". Rapport par les Amis de la Terre.

International Obesity Task Force (IOTF): "EU childhood obesity out of control", 2005,  
[www.iotf.org/popout.asp?linkto=http://www.iotf.org/media/IOTFmay28.pdf](http://www.iotf.org/popout.asp?linkto=http://www.iotf.org/media/IOTFmay28.pdf).

LEI (2008) "Agricultural Trade Liberalization and Greenhouse Gas Emissions. A simulation study using the GTAP-IMAGE modeling framework, La Haye.

- Leuchtenburg W.E. (1963): *Franklin D. Roosevelt and the new deal 1932-1940*. Harper and Row, New York.
- Lindley E. K. (1934): *The Roosevelt revolution first phase*. Victor Gollancz, Londres.
- Lines T. (2009). "EU Food and Agriculture Policy for the 21<sup>st</sup> Century. Alternatives to the CAP", 30 p.
- Mazoyer M., (2008) "Pauvreté paysanne, sous-alimentation et avenir de l'Humanité", in Desgain S. et Zé O. (Éditeurs), *Nourrir la planète. Comprendre la souveraineté alimentaire*, CNCD, éd. Luc Pire, pp. 11-29.
- Mongabay (2010). Article du 17 janvier 2008, Amazon deforestation surging due to oil, soy prices. Disponible sur: <http://news.mongabay.com/2008/0117-amazon.html>
- Mosnier A.,(2008) *Réformes de la PAC et présence européenne sur les marchés des PED*, GRET (Groupe d'échange et de recherche technologiques (Technological Trade and Research Group)), juin, 37 pp.
- Olson, M, (1987) [1965]. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* Harvard University Press, Traduction française: Logique de l'action collective, PUF, Paris, 1987.
- Parmentier S, Bailly O., Coton (2005) . *Des vies sur le fil. Agriculture, environnement et conditions de travail*, Oxfam-Magasins du monde, 152 p.,
- Practical Action, Terra Nuova and Vredeseilanden (2008), "Advancing African Agriculture: The Impact of European policies and practices on African Agriculture", 34 p. Disponible sur: <http://www.epfs.eu/uploads/documents/AAA%20background%20reader%20version%208%20October.pdf>
- Schelhaas, H. et C. van Bruchem (2009): *De landbouw tussen voedselcrises en overschotten* . Landbouw Economisch Instituut, La Haye.
- Sen, A. (2009) *The idea of justice* Penguin books, London.
- Stichele, M. V. et B. Young (2009): The abuses of supermarkets buyers power in the EU food retail sector. SOMO, Amsterdam.
- Tracy, Michael (1996): *Agriculture in Western Europe: Challenge and response 1880–1980*. Granada publishing Co, Londres.
- Pontvianne A., 2007, "Les grandes agricultures mondiales face à la libéralisation", in: INSEE: L'agriculture, nouveaux défis. INSEE, Paris 2007.
- Ribbe, L. (2007) Observations on the Environmental Compatibility of EU Agricultural Budget. Report by Euronatur for German Federal Environment Ministry.
- Science (2004) Article du 21 mai 2004.
- Ugarte, Delle Torre, D.G. et Murphy S., (2008): *The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide*, Heinrich Böll Foundation, Misereor, 46 pp.,

PNUD (2007). *Globalization, Agriculture and the Least Developed Countries*, New York, 12 pp

UNCTAD (2008), *Addressing the global food crisis. Key trade, investment, and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty*, United Nations, New York et Genève, 61 pp.

Versteeg, R. (2007) "Dairy Farmers of Canada in 2007",  
<http://www.epfs.eu/DocDetail.aspx?l=007.011&lang=ENG&id=105>.

WWF-UK (2007) UK Research – Priorities for Europe. Cité dans Dwyer, J. (2007)