



**L'impasse des solutions proposées pour la PAC post 2013
et la nécessité de la refonder sur la souveraineté alimentaire**

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr),
Solidarité (<http://solidarite.asso.fr>)
24 mars 2010

PLAN

I – L'impossible limitation de la protection agricole de l'UE aux produits des pays ne respectant pas ses normes sociales et environnementales

A- Le large éventail des voix voulant limiter la protection à l'importation aux produits issus des pays ne respectant pas les normes sociales et environnementales de base

B – L'impossibilité de limiter la protection à l'importation aux pays ne respectant pas les normes sociales et environnementales de base

II – L'insuffisance des systèmes de gestion des risques préconisés pour sécuriser le revenu des agriculteurs de l'UE

A- L'impasse des marchés à terme

B- L'UE n'aura pas les moyens de subventionner les assurances agricoles

III – Le roi est nu : seule la souveraineté alimentaire peut assurer un développement durable de l'agriculture européenne

A – Les perspectives calamiteuses de l'agriculture européenne à moyen et long terme

B – La nécessité de refonder la PAC sur la souveraineté alimentaire

C – La souveraineté alimentaire est paradoxalement la forme la moins protectionniste de soutenir les agricultures

Le sentiment dominant que la mondialisation est inévitable et bénéfique pour tous les pays, notamment ceux en développement (PED), a entraîné celui que la protection à l'importation doit être combattue et que les produits agricoles ne sauraient faire exception. Ainsi la plupart des propositions de réforme de la PAC (politique agricole commune) pour la période 2014-20 veulent limiter cette protection dans l'UE aux produits agricoles des pays ne respectant pas ses normes sociales et environnementales. Cette position est conforme à la stratégie commerciale de l'UE à l'OMC et dans ses accords bilatéraux où la baisse de la protection et des subventions agricoles sert de monnaie d'échange pour s'ouvrir des marchés à l'exportation de ses produits industriels et services dans les PED. Pour compenser la baisse programmée de la protection et des subventions agricoles, comme de la régulation de la volatilité des prix par des quotas, l'UE veut promouvoir les systèmes de gestion des risques et notamment un recours accru aux marchés à terme et aux assurances agricoles, quitte à subventionner celles-ci modérément.

Mais la taxation supplémentaire des importations venant des pays ne respectant pas les normes sociales et environnementales de base est impossible, les marchés à terme sont inefficaces et les subventions aux assurances seraient prohibitives. Seule la refondation de la PAC sur la souveraineté alimentaire peut répondre aux défis à long terme.

I – L'impossible limitation de la protection agricole de l'UE aux produits des pays ne respectant pas ses normes sociales et environnementales

Cette position est largement majoritaire dans l'UE-27, non seulement dans les partis de droite mais aussi chez les Parlementaires européens du Groupe des Socialistes & Démocrates et du Groupe des Verts ainsi que dans certaines associations de défense de l'environnement et de solidarité Nord-Sud. En France c'est aussi la position officielle de Nicolas Sarkozy et de l'UMP, mais on la retrouve aussi chez les Socialistes.

Après avoir analysé le très large éventail des organisations soutenant cette position, on montrera qu'elle est impossible à mettre en oeuvre, pour des raisons politiques et techniques. Dès lors c'est une autre voie, celle de la souveraineté alimentaire sans dumping, qu'il convient d'instaurer pour sauvegarder une PAC durable après 2013.

A – Le large éventail des voix voulant limiter la protection à l'importation aux produits issus des pays ne respectant pas les normes sociales et environnementales de base

1) Les positions ambiguës des partis et autorités politiques de France et de l'UE

a) La "préférence communautaire renouvelée" de Nicolas Sarkozy

Formulée dans plusieurs discours, la conception de Nicolas Sarkozy sur la légitimité de la protection agricole communautaire reste imprécise car marquée par des contradictions. Dans son discours au salon Space sur l'élevage à Rennes le 11 septembre 2007 il déclarait : "*Si l'Europe renonce à défendre son agriculture de production, son alimentation, si l'Europe renonce à protéger la qualité sanitaire et environnementale quand toutes les autres régions du monde se défendent et se protègent... alors à quoi cela sert-il de construire une politique agricole ?*". Cela semble impliquer de limiter la protection au non respect des conditions sanitaires et environnementales de production des produits importés.

On peut toutefois évacuer la question sanitaire puisque l'Accord SPS (sur les aspects sanitaires et phytosanitaires liés au commerce) de l'OMC permet une protection minimale des produits ne respectant pas les normes des organismes internationaux habilités : Codex Alimentarius (sécurité sanitaire des aliments), Office des épizooties (santé animale), Convention internationale sur la protection des plantes (sécurité des végétaux). Même si ces normes sont insuffisantes et critiquables comme on l'a vu dans les affaires où les EU ont été condamnés à l'OMC pour avoir interdit l'importation des thons du Mexique en 1997 (car les filets attrapaient les dauphins, espèce protégée aux EU) et celle des crevettes d'Indonésie en 1999 (dont les filets attrapaient les tortues, espèce également protégée), et où l'UE a été condamnée en 1999 pour le refus d'importer la viande bovine dopée aux hormones des EU et du Canada.

Dans son discours du 23 février 2008 au salon de l'agriculture, Nicolas Sarkozy semblait plaider pour une protection efficace à l'importation en déclarant : "*Grâce à des prix rémunérateurs que les agriculteurs européens obtiendront, ils trouveront de nouvelles perspectives... La préférence communautaire ce n'est pas un gros mot, si l'on a fait l'Europe, c'est justement pour la préférence communautaire, ou alors il ne fallait pas faire l'Europe.*" Mais il revient à une conception plus restrictive de la protection en ajoutant : "*Nous devons avoir les mêmes normes, si...la concurrence entre les agriculteurs des différents pays doit être équitable... On ne peut plus continuer à imposer à nos entreprises agricoles un dumping environnemental, un dumping social, un dumping fiscal, un dumping monétaire, dont*

l'ampleur croit chaque jour, bien au delà des débats feutrés de Genève... Je ne vois pas pourquoi on va imposer à nos éleveurs des règles très dures et très justifiées, sur la traçabilité et sur le bien-être animal et continuer à faire venir de la viande d'autres parties du monde auxquelles on n'impose aucune règle sur le bien-être animal et sur la traçabilité. Ce sont les mêmes consommateurs qui vont acheter."

C'est encore cette conception restrictive de la protection qui ressort de son discours de Poligny du 27 octobre 2009 : *"Notre premier objectif est d'affirmer une préférence communautaire renouvelée. La préférence communautaire, ce n'est pas un gros mot, elle reposant sur le respect de normes sanitaires, sur le respect de normes environnementales aussi bien au sein de l'Union européenne qu'à l'OMC, sur un soutien justifié par le surcoût des exigences européennes, sur une protection tarifaire pour les produits sensibles et sur la protection des indications géographiques"*. Le maintien d'une protection tarifaire pour les "produits sensibles", qui est la position défendue à l'OMC par la Commission européenne, implique cependant d'augmenter les quotas tarifaires, c'est-à-dire le volume des produits importés avec un droit de douane au moins réduit des deux tiers du droit normal.

Par contre, dans son dernier discours du 6 mars 2010 au salon de l'agriculture, Nicolas Sarkozy semblait moins restrictif sur la protection à l'importation : *"Cela fait bien longtemps que je considère que ce fut une erreur dramatique d'échanger des prix contre des subventions... On a voulu s'aligner sur les prix mondiaux et notamment les prix américains, et on a dit aux agriculteurs en Europe et en France, depuis les vingt dernières années : "Ne vous inquiétez pas, les prix baissent, vous ne couvrez plus vos prix de revient, on va vous compenser par des subventions". C'était un mensonge et c'était une erreur. Parce qu'un jour, il n'y a plus d'argent dans les budgets, donc il n'y a plus de subventions. Donc, ce que vous avez perdu sur les prix, on ne vous le compense plus en subventions... Je dis d'ailleurs à nos partenaires de l'Europe : "Vous voulez baisser le budget agricole, on peut en discuter. Mais dans ce cas-là, la France exige la préférence communautaire et les prix..." Ma conviction, c'est que l'avenir de l'agriculture c'est des prix... Donc, la position de la France est très claire. On est souple sur la question des subventions. Mais on sera rigide sur la question de la préférence communautaire et la question des prix"*¹.

Il semble donc que Nicolas Sarkozy ne limite plus la préférence communautaire au non respect par les produits importés des mêmes contraintes environnementales et sociales que dans l'UE, d'autant qu'il a alors ajouté : *"Je voudrais d'ailleurs, au point où j'en suis, dire un mot de toutes ces questions d'environnement. Parce que là aussi, cela commence à bien faire"*. Si cette position renie les engagements du Grenelle de l'environnement et a soulevé de très vives réactions des défenseurs de l'environnement et de la Confédération paysanne, elle semble traduire aussi que sa conception de la préférence communautaire est moins liée aux conditions sociales et environnementales de production des produits importés.

Jean-François Copé, président du groupe UMP à l'Assemblée Nationale, allait dans le même sens le 18 janvier 2010 : *"Il ne s'agit pas de faire de l'Europe une forteresse mais je considère que nous avons le devoir de protéger le marché européen des variations brutales des cours mondiaux et des importations à bas prix qui ne respectent aucune contrainte sanitaire, social et environnementale. Si nos prix sont élevés en dépit de notre productivité importante, c'est parce que nos agriculteurs ont des cahiers des charges très lourds à respecter, en matière de*

¹ <http://www.elysee.fr/edito/index.php?id=43>

traçabilité, de santé animale, de limitation des pratiques polluantes"². Si les prix agricoles de l'UE sont élevés comparativement au reste du monde c'est bien sûr d'abord parce que notre niveau de vie est supérieur et qu'elle maintient pour cela une forte protection à l'importation sur ses produits alimentaires de base.

b) L'ambiguïté des positions des Socialistes français et européens

Pour **Stéphane le Foll**, porte parole du Groupe des Socialistes et Démocrates du Parlement européen, *"La réforme 2003 a permis de découpler les aides directes en les mettant à l'abri de contestations au sein de l'OMC... L'évolution du contexte et l'émergence des nouvelles attentes sociétales appellent à une réforme en profondeur... Des aides publiques accordés aux agriculteurs en contrepartie de la fourniture de services environnementaux et d'aménagement du paysage... Pour faire face aux aléas auxquels sont confrontés traditionnellement les agriculteurs, notamment la volatilité des prix des produits agricoles dans un marché intérieur toujours plus ouvert sur le monde (OMC)... il existe toute une panoplie d'outils qui peuvent être utilisés : les prix d'intervention, le stockage, les assurances, un système d'aide alimentaire... aux couches les plus démunies de la population européenne, la création d'un fonds de stabilisation des marchés public-privés"*³. Mais des prix d'intervention, du stockage et un fonds de stabilisation des marchés ne peuvent réguler les prix tant qu'une protection agricole efficace à l'importation n'est pas assurée. Sans elle les produits afflueraient en masse sur le marché intérieur et les prix intérieurs baisseraient fortement, tandis que les achats d'intervention et le stockage épuiserait très vite les capacités de financement et de stockage. D'ailleurs celui-ci n'est qu'une mesure temporaire qui ne peut empêcher les prix de baisser puisque les opérateurs savent que tôt ou tard ces stocks devront être remis sur le marché.

Stéphane Le Foll montre l'ambiguïté de ses positions dans plusieurs autres textes : *"Avec le bilan de santé, nous sommes allés encore plus loin vers la dérégulation, sans chercher à faire évoluer les choses... Soit nous évoluons vers le protectionnisme, soit l'on favorise l'évolution du monde"*⁴. Donc on pourrait réguler la production sans protection à l'importation. Tout au plus admet-il le recours à la clause de sauvegarde, qui n'est qu'un pis-aller dont le recours ne peut être que temporaire, et celle-ci devrait toujours être fondée sur le non respect de normes sociales ou environnementales : *"Une clause de sauvegarde. Cette forme de régulation est une illustration de l'application du principe de préférence communautaire... c'est un instrument à retenir. Il est susceptible de freiner l'entrée trop massive de produits, résultant soit de fortes fluctuations des prix extérieurs ou d'un avantage de compétitivité de nos concurrents, fondé sur une moindre application de critères sociaux environnementaux et de bien-être animal"*⁵.

Germinal Peiro, secrétaire à l'agriculture du Parti Socialiste, est sur la même ligne ambiguë : *"La libéralisation des échanges des produits alimentaires a condamné les paysans au Sud et paupérise la majorité des agriculteurs au Nord. L'échec est aujourd'hui dramatique... Nous devons condamner la mise en concurrence des normes sociales et environnementales qui handicape les plus vertueux. Existe-t-il des nécessités économiques supérieures aux*

² Conclusions des Assises sur la sécurité et l'indépendance alimentaire, Assemblée Nationale, 18 janvier 2010.

³ UNE PAC NOUVELLE, Au-delà de 2013 et pour une vision à plus long terme

http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/public/detail.htm?id=133818§ion=NER&category=NEWS&star_tpos=0&topicid=-1&request_locale=FR

⁴ Stéphane Le Foll, *Quelle politique agricole, alimentaire et durable pour l'Europe après 2013?* <http://www.ps-nantes-est.com/ext/http://www.lefoll.net/>

⁵ <http://www.lefoll.net/uploads/media/Combattre.pdf>

enjeux sociaux et écologiques ? Pouvons-nous continuer la course au moins disant social pour conquérir les marchés mondiaux ?"⁶.

Ces positions récentes des Socialistes français contrastent avec l'évolution des positions de certains de ses anciens ténors, dont d'anciens ministres des années 1980 et 1990, qui étaient alors libre-échangistes et qui ont changé de position depuis la flambée des prix agricoles et les crises alimentaires de 2007-08. Le ministre français chargé de la Coopération, **Charles Josselin**, était formel en 1999 : "*Nous n'avons pas d'autre choix que le libre-échange*"⁷, tandis que pour **Michel Rocard** en 1998, alors Président de la Commission du développement et de la coopération du Parlement européen et père de l'Accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP ayant créé les APE (Accords de partenariat économique), "*Il n'y a de développement que par le commerce. Il n'y a pas de commerce fiable et équilibré sans libre concurrence et toute protection douanière finit toujours par être asphyxiante pour le pays protégé... Reste que le marché privilégie les forts et que l'économie trop faible ne peut y résister. La réponse principale ne se situe pas en terme de protection, même si celle-ci peut être temporairement nécessaire*"⁸.

En 2009, malgré la crise, le discours de Michel Rocard n'avait changé que sur les échanges Nord-Sud, ce qui est déjà positif, même s'il n'a rien fait au Parlement européen où il est resté jusqu'en 2008 pour freiner la négociation des APE : "*La question de la protection fait partie de ces idées qui ont été massacrées par un excès de symbolique. Je conviens que tout au long de l'histoire le protectionnisme a signifié la mort des pays qui s'y sont voués, qu'il est même porteur de guerre. Je suis un libre-échangiste convaincu, mais je partage aussi l'avis de Maurice Allais : le libre-échange est pertinent entre des pays dont le niveau de développement est comparable. Le monde a fait une folie suicidaire en ouvrant le libre-échange à des pays de niveaux tout à fait différents. L'Afrique illustre tragiquement cette erreur. Elle vit un drame alimentaire, une baisse de l'autosuffisance, et elle doit importer pour manger. La clef pour qu'elle importe moins passe par l'agriculture vivrière. Or celle-ci est détruite par les importations, venues d'Europe et du Brésil notamment. Il faut corriger cela... Le libre-échange généralisé et inconditionnel était probablement une folie démesurée. Les conditions pour en sortir passent par des protections. En sachant qu'une protection permanente est nocive. Il faut donc qu'elle soit sectorielle et temporaire, et placée sous vérification internationale*"⁹. Pourtant il ajoutait : "*Les Etats-Unis... ne veulent négocier que sur les produits où ils sont en position de force. Ils refusent de discuter du lait ou du sucre, arguant de leur souveraineté nationale. Ils n'acceptent de parler de libre-échange que là où ils sont les plus forts. Il faut que ça change*". Comprenne qui pourra : d'un côté les protections devraient être temporaires et de l'autre il est évident que la protection des EU sur les produits laitiers et le sucre a été permanente et n'est pas prête d'être levée. Et par ailleurs cela impliquerait que l'UE devrait importer sans protection tous les produits, notamment agricoles, venant des autres pays industrialisés.

Quant à **Henri Nallet**, ministre de l'agriculture de 1985 à 1986 et de 1988 à 1990, ses propos n'ont cessé d'osciller. Il déclarait ainsi en 2006 : "*Compte tenu du prix des moyens de*

⁶ Germinal Peiro, *Il faut relocaliser les productions agricoles*, 9 mars 2010, <http://www.parti-socialiste.fr/articles/il-faut-relocaliser-les-productions-agricoles-par-germinal-peiro>

⁷ Fathi Béchir, *Négociations UE-ACP : à prendre ou à laisser, selon les Quinze pour qui il ne peut y avoir remise en question de l'offre initiale*, *Marchés tropicaux*, n°1039, 28-05-1999.

⁸ Michel Rocard, *Soucis paysans*, in *Les réalités Lomé*, *Défis-Sud* n° 34, 1998, pp. 39-40.

⁹ http://www.lexpansion.com/economie/actualite-economique/michel-rocard-oui-a-un-protectionnisme-sectoriel-et-temporaire_175679.html

production en Europe, les agriculteurs ne pourraient pas exercer leur métier sans protection"¹⁰. Il allait dans le même sens le 27 juin 2007 devant le Conseil Régional du Nord Pas-de-Calais : "Il faut obtenir que tout le monde accepte parmi les 27 que l'Europe reste une zone essentielle pour l'équilibre alimentaire du monde. Pas les petites fleurs, pas les petits oiseaux ! La production agricole d'abord ! L'agriculture, c'est fait pour produire ce qui nous est nécessaire pour manger, d'abord. Le reste viendra de surcroît... Nous devons chercher à nous mettre d'accord entre nous sur l'idée que, si c'est un marché essentiel, il ne peut pas être totalement libéralisé, il doit être sous contrôle, et sous contrôle des Européens". Mais en décembre 2007 le ton avait changé : "Nous sommes dans un marché ouvert, que l'on ne va pas fermer, même si l'on parle parfois de préférence communautaire. Dans un marché ouvert, quelle que soit la politique publique suivie, le problème pour les producteurs est d'être le plus compétitif possible, même si cela comporte des conséquences environnementales, sociales ou humaines négatives". Il maintient cette position le 16 février 2010 devant le Conseil économique, social et environnemental : "Le nouveau modèle d'agriculture à bâtir devra aussi être mis en place dans une Europe ouverte, mais avec une forme de gouvernance mondiale pour réguler les marchés dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs"¹¹. Dès le lendemain cependant, Henri Nallet fait son mea culpa lors du colloque organisé par les Echos et Passion Céréales : "Je fais partie, bien qu'appartenant à la famille social-démocrate, de ceux qui ont libéralisé la politique agricole commune. Et j'y suis allé de bon coeur !... La baisse des prix des céréales : j'y suis pour beaucoup et j'aurais même préféré aller plus loin... Je fais partie de ceux qui, de mauvaise grâce, sont devenus des auxiliaires des marchés avec les résultats décevants qui en découlent... Pourquoi l'agriculture française et européenne s'est-elle modernisée dans les années 50/60 ? C'est parce que les agriculteurs pouvaient faire des calculs économiques au vu de prix stables"¹².

On ne saurait oublier l'éminent socialiste français **Pascal Lamy** qui a défendu aussi farouchement la protection de la PAC quand il était Commissaire européen au commerce, de 1999 à 2004, qu'il l'a fustigée depuis 2005 en qualité de Directeur-général de l'OMC. Ainsi en janvier 2000 : "La protection extérieure... a été aux fondements de la politique agricole commune depuis ses origines, puisqu'elle a permis de développer une production intérieure à l'abri de la concurrence mondiale directe, et ne l'oublions pas, de fournir des ressources directes au budget communautaire"¹³. Il ajoute le 8 septembre 2003 : "L'agriculture n'est pas le charbon, et nos agriculteurs ne seront pas les mineurs du 21^e siècle, voués inexorablement à la disparition en raison de leur supposée inefficience économique... Le maintien de protections à la frontière, pour ceux qui le souhaitent, est non seulement légitime mais nécessaire... Avec les pays à faible revenu, nous partageons le souci de ne pas ouvrir l'agriculture aux grands vents du libéralisme"¹⁴. C'est exactement l'inverse qu'il n'a cessé de déclarer depuis 2005, déplorant que les droits de douane agricoles ne soient pas tombés au niveau de 4% atteint par les produits industriels dans les pays de l'OCDE : "L'agriculture a été et reste au centre des négociations. Cela ne vous surprendra sans doute pas puisque le secteur agricole est en retard de plusieurs cycles par rapport aux produits industriels. L'Accord sur l'agriculture n'est entré en vigueur qu'en 1995. En d'autres termes, le secteur agricole n'a pas profité des 50 années d'ouverture des échanges dont ont bénéficié les

¹⁰ QUELLE AGRICULTURE POUR L'EUROPE ? http://www.iris-france.org/docs/pdf/actes/agri_2006.pdf

¹¹ <http://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article-pac-2013-nallet-conseil-economique-et-social-205-61226.html>

¹² http://www.lesechos-conferences.fr/data/classes/produit/conference/doc2_200239_10.pdf

¹³ *Quelle politique agricole en Europe et quelle politique commerciale agricole ?* Assemblée nationale, Paris 20 janvier 2000, http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla10_frn.htm

¹⁴ Pascal Lamy et Franz Fischler, *Cancun : agriculture et libéralisme*, Le Figaro, 8 septembre 2003, http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla186_fr.htm

produits industriels"¹⁵. Son discours du 28 septembre 2009 au Forum public de l'OMC préconise même le transfert Nord-Sud des produits alimentaires : *"Le commerce est la courroie de transmission qui permet de transférer les denrées alimentaires des nantis à ceux qui n'ont que peu de ressources. Nous devons favoriser ce transfert et utiliser le Cycle de Doha pour améliorer les fondements sur lesquels reposent les échanges... Le Cycle aura pour effet de réduire les subventions des pays riches et d'abaisser les barrières douanières dans les pays développés comme dans les pays en développement, ce qui mettra les denrées alimentaires davantage à la portée des pauvres"*¹⁶.

c) L'ambiguïté du Groupe des Verts du Parlement Européen

Le **Groupe des Verts-Alliance libre européenne** a produit un rapport sur le *"Bilan de santé de la PAC réformée"* du 11 novembre 2008, signé par son animateur permanent Hannes Lorenzen, qui conditionne l'accès au marché de l'UE au respect de ses normes sociales et environnementales : *"Les exigences européennes en matière de durabilité et de bien-être animal devraient en principe s'appliquer également aux produits importés, bien que des exceptions limitées puissent être accordées pour les produits provenant des pays en développement, s'ils bénéficient de soutien afin d'atteindre ces normes. Nous encourageons la Commission européenne à appliquer ce principe d'accès conditionnel au marché dans les négociations de l'OMC... La Commission doit reconnaître qu'un accès conditionnel au marché, à savoir le respect de conditions et normes sociales et environnementales pour l'accès au marché, est nécessaire d'urgence et doit être activement encouragé dans les négociations commerciales internationales"*¹⁷.

Toutefois la plaquette des **Verts français** *"Quelles priorités pour l'agriculture ?"*, rédigée en 2008 en lien avec le groupe des Verts du Parlement européen à l'occasion de la présidence française du Conseil de l'UE, a pris des positions plus proches de celles de la Confédération Paysanne et de la Coordination européenne Via Campesina : *"L'Europe doit être souveraine sur le plan alimentaire mais produire avant tout des aliments et des produits de qualité en préservant un environnement sain, sans nuire à l'économie des pays tiers, plutôt que de chercher à tout prix à exporter ses productions agricoles (exceptées les productions typiques). Elle devrait maintenir des outils de régulation des marchés agricoles qui permettent aux producteurs de vivre de leurs produits avec des prix rémunérateurs, en les liant à de réelles éco-conditionnalités... Une réforme des règles du commerce international et de l'OMC, afin qu'elles reconnaissent le droit des pays à garantir leur souveraineté alimentaire et en particulier de protéger leurs marchés contre le dumping"*. Donc ici les éco-conditionnalités s'appliquent aux produits de l'UE et pas nécessairement aux produits importés bien qu'un certain flou subsiste quant à la possibilité de protéger le marché en l'absence de dumping des produits importés de la part des pays exportateurs.

d) Les positions intéressantes mais encore ambiguës du Modem

Le Mouvement démocrate écrit en 2009 : *"La France doit être le fer de lance de la promotion d'un principe universel : celui de la souveraineté alimentaire des peuples... La mise en place de marchés agricoles et alimentaires protégés les uns des autres... est une solution au fléau de la faim dans le monde qu'il faut tenter de partager et de promouvoir... Il convient d'appliquer le même principe de préférence communautaire et de soutien des prix agricoles pour toutes les paysanneries du monde. A l'intérieur d'un marché protégé européen,*

¹⁵ Négociations sur le Programme de Doha pour le développement: nous approchons l'heure de vérité, Commission du Commerce International du Parlement Européen, Bruxelles, 23 mars 2006, http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl21_f.htm

¹⁶ http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl136_f.htm

¹⁷ Les Verts/Alliance libre européenne, *Bilan de santé de la PAC réformée*, 11-11-08, www.verts-ale.eu

moyennant l'engagement de ne plus, progressivement, exporter d'excédents au cours mondial, la promotion d'un modèle agricole européen et la défense des spécificités agricoles européennes ont une autre portée"¹⁸. Mais alors on ne comprend plus la suite lorsqu'il est dit que "Le temps où la puissance publique était directement investie dans la régulation des marchés agricoles est révolu et il ne serait pas raisonnable d'en cultiver la nostalgie... Prenant acte du fait que le temps de l'intervention publique sur les prix est révolu, il s'agit de fournir aux agriculteurs les outils de droit qui leur permettent de rétablir un rapport de forces économique qui leur est trop souvent défavorable, de pallier la volatilité des cours à laquelle ils sont de plus en plus exposés". Il est clair qu'une protection efficace du marché de l'UE implique une forte intervention des Autorités communautaires, avec l'obligation de se battre à l'OMC pour en assurer le maintien.

2) Les positions des syndicats agricoles français et européens

a) La **FNSEA** s'est alignée sur les positions du gouvernement français d'une préférence communautaire renouvelée : "La défense du revenu passe aussi par l'affirmation et la mise en oeuvre d'une préférence communautaire renouvelée qui conforte le marché unique européen en garantissant que les produits importés respectent les critères qui s'imposent aux producteurs européens"¹⁹.

b) Les **Jeunes Agriculteurs (JA)** s'alignent naturellement sur ces positions du syndicat aîné : "Pour Jeunes Agriculteurs, cette préférence communautaire renouvelée devra se traduire par : - l'interdiction de l'importation de produits ne respectant pas ce standard "européen", notamment les aspects sanitaires ; - l'application d'un système de taxation à l'entrée sur les produits agricoles ne respectant pas nos normes environnementales par exemple"²⁰.

c) L'**APCA** (Assemblée permanente des chambres d'agriculture), dominée par la FNSEA et les JA, partage fatalement les mêmes positions : "La politique agricole commune... s'est adaptée au contexte de plus en plus ouvert des échanges agricoles... Le principe de réciprocité devra être réaffirmé pour garantir aux consommateurs européens une qualité et des conditions de production équivalentes entre les produits importés et les produits élaborés en Europe. Le non-respect de ces exigences devrait conduire à préférer les produits de l'Union européenne"²¹.

d) Le **COPA-COGECA**, qui fédère les syndicats agricoles majoritaires et leurs coopératives au niveau de l'UE, ne parle même pas de préférence renouvelée mais s'en tient à l'exigence de subventions compensatrices d'une concurrence accrue liée à la libéralisation du marché : "Le respect de normes communautaires strictes se traduit par des coûts de production plus élevés pour les agriculteurs européens par rapport à leurs concurrents. C'est l'une des raisons pour lesquelles la PAC octroie des fonds publics aux agriculteurs et agricultrices en contrepartie d'une production durable. La PAC permet ainsi aux agriculteurs en Europe de couvrir les

¹⁸ Mouvement démocrate, Mouvement démocrate, Groupe de projet "Agriculture et alimentation", *Synthèse des travaux*, <http://europe.lesdemocrates.fr/thematiques/wp-content/uploads/2009/04/synthese-des-travaux-du-groupe-projet-agriculture-et-alimentation.pdf>

¹⁹ http://www.fnsea.fr/sites/webfnsea/actu/comm/2009/avril/090410sbi_cp.pdf

²⁰ http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture/fiches/fichiers-telecharger/downloadFile/FichierAttache_18_f0/Bilan_de_sante_JA.pdf

²¹

http://www.touteleurope.fr/fileadmin/CIEV2/article/L_agriculture_au_coeur_de_l_ambition_politique_europeenne.pdf

coûts de l'agriculture durable dans un contexte de concurrence internationale féroce, sans qu'ils n'aient à mettre un terme à leur activité"²².

e) Par contre la **CEVC (Coordination européenne Via Campesina)** revendique clairement le droit à la protection indépendamment des contraintes sociales et environnementales et plaide pour des prélèvements variables, seule forme de protection efficace face à la volatilité des prix mondiaux en dollars conjuguée à celle du taux de change euro-dollar : "*Le droit de se protéger d'importations à bas prix, y inclus l'alimentation animale, va de pair avec la fin du dumping à l'exportation, sous toutes les formes actuelles. Le niveau variable de protection douanière doit être lié au coût de production européen*"²³. Et son animateur principal, Gérard Choplin, précise : "*Place à la souveraineté alimentaire, c'est-à-dire à une politique agricole autonome de l'UE mais sans dumping (y compris celui de la boîte verte), place à la relocalisation de l'économie, c'est-à-dire à la priorité à donner au commerce local et régional par rapport au commerce mondial... place à des marchés agricoles européens régulés, grâce à une gestion de l'offre associée à une préférence communautaire légitime si le dumping a été éliminé*"²⁴.

3) Les positions de certaines ONG environnementales ou de solidarité Nord-Sud

Certaines ONG de solidarité Nord-Sud continuent à critiquer la protection agricole du Nord comme contraire aux besoins d'exportation des PED. C'est le cas d'**Oxfam international** pour qui "*L'Union européenne doit ouvrir ses frontières à l'exportation des produits, sinon ce sera contraire à l'esprit des Accords de Doha*"²⁵. Il faut reconnaître toutefois que plusieurs branches nationales du Nord d'Oxfam sont désormais ouvertes au droit de souveraineté alimentaire aussi pour les paysans du Nord dès lors qu'ils s'interdisent tout dumping direct et indirect vers le Sud.

Pour le **WWF (World Wide Fund for Nature)** "*La PAC a peu à peu changé d'une politique protectionniste fortement centrée sur la hausse de la production de l'UE en protégeant les agriculteurs européens de la concurrence à une politique qui s'efforce de promouvoir une agriculture plus orientée par le marché et durable, reconnaissant ainsi les préoccupations des citoyens européens... Des demandes de maintien des interventions sur le marché et les prix, présentées comme répondant aux préoccupations de sécurité alimentaire, ne comprennent pas les vrais problèmes et ont plus de chances d'aggraver la situation de ceux en situation d'insécurité alimentaire que de les améliorer*". Soulignons la mystification centrale de l'idée, vendue de façon lancinante par la Commission européenne, selon laquelle le découplage progressif des aides de la PAC depuis 1992, et finalisé par la réforme de 2003 avec le RPU (régime de paiement unique), aurait promu une agriculture plus "orientée par le marché" alors que c'est strictement l'inverse! Depuis 1992 les prix de l'UE sont de moins en moins des prix de marché puisque leur niveau serait très supérieur en l'absence des aides directes massives qui ont compensé la forte baisse des prix garantis (prix d'intervention). Et ils seraient par contre bien inférieurs encore aux prix actuels si l'UE n'avait pas maintenu une protection agricole élevée sur ses produits alimentaires de base (céréales, sucre, produits laitiers, viandes, voire fruits et légumes). En fait l'UE n'est jamais autant intervenue sur les prix puisqu'elle n'a jamais autant versé d'aides directes.

²² http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/PAC_BROCHURE/PAC_F.pdf

²³ <http://www.eurovia.org/spip.php?article273>

²⁴ http://www.iris-france.org/docs/pdf/actes/agri_2007.pdf

²⁵ http://www.iris-france.org/docs/pdf/actes/agri_2007.pdf

Pour le WWF la seule justification de la PAC post 2013 sera de financer les "biens publics" produits par les agriculteurs et le seul fait de leur emploi pour produire des biens de consommation n'en fait pas partie : *"Les agriculteurs produisent des aliments ou d'autres produits comme le coton qu'ils peuvent vendre aux consommateurs aux prix déterminés par l'offre et la demande. WWF estime que la production de ces biens n'a pas à être subventionnée par des fonds publics. Mais la production agricole produit aussi une large gamme de biens et services non marchands pour lesquels, contrairement au blé ou à la viande bovine, les agriculteurs ne peuvent obtenir un prix. La régulation de l'eau et des sols et le maintien des paysages et de la vie sauvage sont des exemples clés... WWF défend le principe du paiement de ces "biens publics" par les contribuables au profit d'aides ciblées aux agriculteurs ou autres intervenants directs"*²⁶.

Pour **Birdlife International**, *"Comment assurer un développement durable mondial et des règles du jeu équilibrées sur le marché mondial? Une approche défensive (droits de douane et subventions) peut être plus facile mais conduira à des guerres commerciales... Mal utiliser le développement durable pour camoufler du protectionnisme détruira inévitablement toute possibilité de réaliser l'effort mondial nécessaire pour sauver la planète"*²⁷.

Pour **FNE (France Nature Environnement)** aussi, *"L'Union européenne ne peut accepter des produits importés qui ne répondent pas aux mêmes exigences que celles imposées à ses propres agriculteurs, ou qui sous-tendent des pratiques non respectueuses de l'environnement dans les pays émergents... Les droits de douane et les soutiens internes devraient être fondés sur des critères environnementaux et sociaux. Le produit de ces droits de douanes pourrait être utilisé pour promouvoir des pratiques agricoles respectueuses de la santé et de l'environnement"*²⁸. Pourtant, dans un autre document, le FNE affirme que *"La PAC doit donc essentiellement viser la souveraineté alimentaire européenne"*²⁹ et que *"La libéralisation totale des échanges agricoles génère des effets négatifs d'ordre social et environnemental"* mais confirme que *"L'importation de produits agricoles, issus de pratiques non respectueuses de l'environnement, doit être fortement taxée afin de ne pas créer de distorsion à l'égard des producteurs européens. Le produit de ces taxes-redevances pourrait être utilisé pour promouvoir des pratiques agricoles respectueuses de la santé et de l'environnement"*. Ce qui est clair c'est que FNE, pas plus que le WWF, ne parle de prix agricoles rémunérateurs et elles se rejoignent sur le fait de baser le revenu des agriculteurs sur des aides découplées de deux types : aides de base par hectare en fonction de contraintes environnementales générales (que le FNE demande de moduler par actif) et aides supplémentaires liées à des objectifs environnementaux plus spécifiques.

4) La position de l'OCDE

La réunion des ministres de l'agriculture de l'OCDE du 26 février 2010 n'a évidemment pas défendu la protection à l'importation pour des raisons sociales ou environnementales car toute

²⁶ http://cap2020.ieep.eu/assets/2009/2/16/WWF__November_2008__Vision_CAP_2020.pdf

²⁷ Ariel Brunner, *A CAP for the environment: lessons learned, paths to follow?* Birdlife International, 28 May 2008

http://www.ceeweb.org/workinggroups/ruraldevelopment/resources/cap_environment/Ariel_Brunner_Birdlife.pdf

²⁸ FNE, *Pour une Politique Agricole Commune renouvelée, garantissant la souveraineté alimentaire de l'Europe dans le respect des équilibres naturels*
http://www.fne.asso.fr/_includes/mods/kb_upload/File/agriculture/PAC/PAC_Plaquette_FNE.pdf

²⁹ *Position de FNE sur le bilan de santé de la PAC*, 7 février 2008

http://www.fne.asso.fr/_includes/mods/kb_upload/File/agriculture/Position_FNE_Bilan_de_sante_de_la_PAC_pdf.pdf

protection reste un mal absolu : "*La "croissance verte" offre des possibilités de contribuer à un développement économique, social et environnemental durable, que l'agriculture a un rôle important à jouer à cet égard, de même que l'ouverture des marchés, qui facilite le partage des technologies et des innovations propices à cette forme de croissance, et qu'il importe, dans ce contexte, de se garder de toute forme de protectionnisme*"³⁰ et elle "*détermine les mesures et les stratégies de marché à mettre en œuvre pour que les incitations auxquelles réagissent les agriculteurs, le secteur agroalimentaire et les consommateurs reflètent davantage les coûts et avantages sociaux et environnementaux en jeu, notamment en ce qui concerne les biens et services privés et publics fournis par l'agriculture*".

5) La position de la Commission européenne

Paniquée devant les contradictions de la libéralisation, de la dérégulation de la PAC et du découplage des aides qu'elle a mis en œuvre, la Direction générale de l'agriculture de la Commission européenne ne sait plus à quel saint se vouer pour faire face aux enjeux actuels et à venir. Loin de vouloir refermer cette boîte de Pandore, la DG Agriculture poursuit sa fuite en avant et se réfugie dans les scénarios commandés à diverses équipes d'économistes libéraux tels que J.-C. Bureau et L.-P. Mahé, n'hésitant pas à faire aussi appel à des économistes des Etats-Unis spécialistes de la PAC comme David Blandford (voir plus bas).

En attendant la Direction générale de l'agriculture campe sur ses positions : "*Les exploitations devront s'adapter à la pression concurrentielle sur les marchés mondiaux ouverts et utiliser les outils de gestion des risques disponibles dans la mesure où ils sont le préalable pour que les agriculteurs européens tirent pleinement parti des avantages du commerce mondial*"³¹. Et elle préconise de répartir les aides directes découplées selon les 3 niveaux proposés globalement par J.-C. Bureau et L.-P. Mahé : 1) une aide directe découplée de base pour tous les agriculteurs "*nécessaire pour maintenir l'activité économique agricole tout en faisant face à des marchés de plus en plus volatils et garantissant une capacité de production comme base de la fourniture de biens publics et d'approvisionnement du secteur agroalimentaire*"; 2) "*Un mécanisme d'intervention filet de sécurité qui n'influence pas le fonctionnement normal des marchés, mais renforce un approvisionnement alimentaire constant en Europe et aide les agriculteurs à surmonter les périodes de production difficiles*"; 3) "*Des mesures ciblées répondant aux besoins régionaux ou nationaux spécifiques des zones rurales... devraient aider les agriculteurs à s'adapter à des marchés ouverts et concurrentiels, à diversifier leurs activités, et à répondre à la demande sociale concernant les défis liés à l'environnement, le changement climatique et la gestion de l'eau*". Comme si l'aide fixe découplée du RPU pouvait répondre à la forte volatilité des prix alors que l'expérience récente a montré qu'elle a fortement surcompensé les céréaliers en 2007 mais a été insuffisante en 2009 pour compenser la chute des prix des produits supérieure à celle des prix des intrants. Comme si un mécanisme d'intervention ne contrariait pas "le fonctionnement normal des marchés" et comme si c'était honteux puisque les marchés agricoles ne fonctionnent jamais "normalement" puisque les produits agricoles ne sont pas des produits comme les autres du fait de l'inélasticité de la demande et de la production aux variations des prix.

6) Les positions des économistes agricoles conventionnels

Pour des **économistes de l'INRA, de l'Engref et d'AgroParisTech**, "*Concernant la PAC post-2013, les agriculteurs européens devront se préparer à moins de protection et à la concurrence d'autres pays développés ou émergents. Les soutiens devront être mieux légitimés et les modalités d'octroi de budgets agricoles seront liées en priorité à*

³⁰ http://www.oecd.org/document/36/0,3343,fr_2649_34487_44664932_1_1_1_1,00.html

³¹ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf

l'environnement, à la qualité et à la sécurité, à l'organisation des producteurs pour faire face à la concentration de la distribution et, surtout, à la stabilisation des revenus et des prix"³².

Hervé Guyomard ajoute : *"Il est aujourd'hui possible de montrer par la modélisation que dans un scénario de libéralisation totale il reste une production agricole européenne forte. Le problème c'est avec combien d'agriculteurs et avec quels dégâts pour l'environnement ?"*³³.

Le rapport de **Jean-Christophe Bureau et Louis Pascal Mahé** sur *"La réforme de la PAC au-delà de 2013, une vision à plus long terme"* circule dans tous les Etats membres de l'UE-27. Ce rapport préconise, dans le sillage des propositions de la Commission européenne et comme la majorité des auteurs analysés ci-dessus, de réduire le soutien des prix et de découpler totalement les aides directes en les allouant en fonction des biens publics de type environnemental : il s'agirait d'un *"Système Intégré de Paiements Contractuels (SIPC) de trois niveaux de paiements : des Paiements de Base ou Aides à la Maintenance de l'Espace Agricole Domestiqué (AMEAD); paiements liés au handicap naturel (PHN) et paiements points verts (PPV)"*.

Mais ce rapport a aussi le mérite de souligner les gros risques auxquels la PAC sera exposée en cas de finalisation du Doha Round qui prévoit une forte réduction des droits de douane. Il souligne surtout que des droits de douane liés aux contraintes sociales et environnementales seraient pratiquement impossibles à mettre en oeuvre et que des mesures d'intervention seraient inopérantes sans une protection suffisante à l'importation : *"Le projet de modalités...avancées dans le cadre des négociations à l'OMC prévoit d'importantes réductions tarifaires pour les produits de base traditionnellement protégés au sein de l'UE. De vastes secteurs de l'agriculture européenne pourraient par conséquent être davantage exposés aux importations... L'imposition de droits de douane supplémentaires en fonction es méthodes de production serait particulièrement complexe à mettre en œuvre, voire impossible... L'intervention par achats publics d'excédents – même limitée à certaines circonstances exceptionnelles – serait pratiquement impossible sans un certain niveau de protection aux frontières (tout système d'intervention serait dans le cas contraire submergé par des importations). Il n'est pas certain que les droits de douane qui résulteraient d'un accord dans le cadre des négociations de Doha permettraient à l'UE de maintenir un prix-plancher via un tel instrument compte tenu des importantes réductions actuellement envisagées, et en particulier dans la proposition avancée par les Etats-Unis"*³⁴.

Pour David Blandford, de l'université d'Etat de Pennsylvanie et spécialiste de la PAC, non seulement la protection de l'agriculture est injustifiable, y compris pour des raisons environnementales et encore moins pour des raisons sociales, qui peuvent seulement justifier des subventions internes : *"Une libéralisation agricole supplémentaire exercera une pression supplémentaire sur les producteurs à coût élevé de produits agricoles indifférenciés. La libéralisation des échanges mettra aussi en question la subvention permanente de la production agricole, bien que les aides aux agriculteurs pour d'autres objectifs, par exemple la fourniture de services environnementaux serait toujours possible"*³⁵.

³² Sébastien Treyer, Hervé Guyomard, Jean-Pierre Butault et Laurence Roudart, *Quels défis pour l'agriculture mondialisée ?* <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/DossierMondialisation14-2.pdf>

³³ <http://www.ifocap.fr/docs/grap12emepartie.pdf>

³⁴ Jean-Christophe Bureau et Louis Pascal Mahé, *La réforme de la PAC au-delà de 2013, Une vision à plus long terme*, Notre Europe, avril 2008.

³⁵ http://dblandford.aers.psu.edu/PDF/Papers/Agricultural_trade_liberalization_globalization_and_rural_economies.pdf

Et il ajoute : *"Un nouveau progrès dans la réduction des barrières commerciales et la globalisation corrélative des marchés aiderait à accroître la capacité collective à s'ajuster aux chocs. Les réformes des politiques qui ne conduisent pas à une intégration plus étroite des marchés nationaux et internationaux peuvent en fait accroître la variabilité potentielle des prix internationaux"*³⁶.

B – L'impossibilité de limiter la protection à l'importation aux pays ne respectant pas les normes sociales et environnementales de base

Limiter la protection à l'importation aux produits venant des pays n'ayant pas les mêmes contraintes sociales et environnementales que l'UE, ou plus largement ne respectant pas les normes sociales de base du BIT (bureau internationale du travail) et celles des conventions multilatérales sur l'environnement, est absolument impossible pour des raisons à la fois politiques et techniques.

1) L'impossibilité politique d'imposer une protection à l'importation sur les produits des pays ne respectant pas les normes sociales et environnementales de base

Cette impossibilité politique joue à la fois par les risques qu'elle comporte sur le maintien d'une production agricole minimale dans l'UE et sur les conséquences politiques qu'elle aurait sur les pays exportateurs.

a) N'imposer que les produits ne respectant pas les normes sociales et environnementales serait dramatique pour la production agricole de l'UE et ses impacts multifonctionnels

En effet cela impliquerait que tous les produits venant des pays développés entreraient sans droits de douane dans l'UE. Car ces pays respectent globalement les mêmes normes environnementales et sociales que l'UE, du moins les normes sociales minimales du BIT et les normes environnementales des accords internationaux signés. Or les importations de produits alimentaires venant des pays occidentaux – Etats-Unis (EU), Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suisse, Japon – et qui portent sur les mêmes produits tempérés que ceux produits dans l'UE, ont représenté déjà 18,861 Md€ en 2008. Si leurs exportations vers l'UE-27 peuvent entrer demain à droits nuls et sans plafond alors qu'elles supportent aujourd'hui les droits de douane les plus élevés du régime NPF (nation la plus favorisée), elles augmenteraient massivement et liquideraient la production européenne non seulement de produits laitiers et de viande ovine mais aussi de céréales, viandes bovine, porcine et de volaille, voire de vins. Rappelons en effet que les droits moyens NPF de l'UE sont aujourd'hui d'environ 50% sur les céréales et préparations – dont 93 € par tonne sur le blé tendre au-delà d'un quota tarifaire de 2,9 Mt et de 172 €t sur la farine – et 13 lignes tarifaires dépassent 100%; de 66% sur la viande (bovine, porcine ou de volaille) congelée et 66 lignes tarifaires sur la viande dépassent 100%; de 87% sur les produits laitiers et 41 lignes tarifaires dépassent 100% et de 59% sur le sucre et préparations et 8 lignes tarifaires dépassent 100%.

Certes certains produits importés de ces pays entrent déjà à droits préférentiels – produits laitiers de Suisse, Australie, Nouvelle-Zélande et Canada –, mais d'une part ces droits ne sont pas nuls – par exemple ils vont de 137,5 €t à 170 €t sur le fromage – et d'autre part les volumes importés portent sur des quotas tarifaires limités – ayant représenté en moyenne 14,2% des exportations en volume et 16% de celles en valeur de 2000 à 2009 – et ces deux limites sauteraient avec la proposition faite et s'étendraient bien sûr à tous les produits

³⁶ http://dblandford.aers.psu.edu/PDF/Papers/Functioning_of_agribusiness_%28extended_version%29.pdf

agricoles. D'autant que la conditionnalité sociale et environnementale ne porte pas sur la question des subventions, et les EU sont aussi très forts en ce domaine. Donc le dumping commercial et monétaire ne serait pas combattu, et l'UE serait d'ailleurs très mal placée pour donner des leçons en matière de dumping commercial.

Bien entendu la forte baisse de la production européenne aurait des conséquences dramatiques sur les fonctions non marchandes de l'agriculture, précisément sur ces "biens publics" que l'on veut augmenter.

b) A contrario imposer des droits de douane spécifiques aux produits des PED ne respectant pas les normes sociales et environnementales serait politiquement impossible

Puisque la très grande majorité voire l'unanimité des PED ne respectent pas toutes les normes sociales et environnementales de base, leur imposer des droits de douane spécifiques sur leurs exportations agricoles produirait la série d'effets suivants :

1- Cela annulerait tous les accords préférentiels signés ou négociés avec les PED puisque ces accords ne comportaient pas ces clauses. Or sur les 93,572 Md€ d'importations alimentaires de l'UE en 2008, 74,891 Md€, soit 80% du total, sont venus des PED (dont 1,085 Md€ de Russie). Cela aurait la série d'effets suivants :

i) Cela annulerait la Décision "Tout sauf les armes" d'importer tous les produits agricoles des PMA sans droits de douane ni plafond quantitatif : c'est impossible politiquement.

ii) Cela annulerait la décision d'importer dans les mêmes conditions que pour les PMA, donc à droits nuls et sans plafond de volume, tous les produits agricoles venant des pays ACP qui ont signé et auront signé les APE : également impossible politiquement, sauf à renoncer définitivement à imposer ces APE et encore la suppression de l'avantage représenté par l'entrée libre sur le marché de l'UE pour les pays ACP non PMA ayant déjà signé des APE individuels devrait se payer par une forte hausse de l'aide publique de l'UE à ces pays.

Certes, comme pour les PMA, la plupart des produits agricoles et alimentaires importés des pays ACP l'étaient déjà à droits nuls ou très faibles s'agissant de produits tropicaux non concurrents des produits de l'UE, encore que les produits transformés (chocolat par exemple) étaient taxés. Mais ces pays exportent déjà et exporteront de plus en plus des produits concurrents : sucre, fruits et légumes, fleurs coupées, riz, viande bovine...

iii) Cela annulerait tous les autres accords bilatéraux déjà signés avec les PED : accords méditerranéens, avec le Mexique, le Chili, l'Afrique du Sud, accord spécial avec la Turquie, voire accords d'association avec les pays de l'ex-Yougoslavie.

iv) Cela impliquerait que l'UE cesse de faire des concessions agricoles dans tous les accords bilatéraux qu'elle est en train de négocier depuis longtemps :

- Avec les pays du Mercosur en tête – Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay – qui représentent la plus forte menace pour l'agriculture de l'UE puisque ces pays sont infiniment plus compétitifs sur tous les produits tempérés de l'UE : céréales, toutes les viandes, sucre fruits et légumes, et même produits laitiers, sans parler de l'impossibilité de reconquérir notre autonomie en protéines végétales. Or l'UE-27 a importé en 2008 pour 19,479 Md€ de produits alimentaires du Mercosur – plus que tout ce qu'elle a importé des pays développés – et n'y a exporté que pour 1,290 Md€ Or une bonne partie de ces importations sont entrées en payant des droits de douane élevés et elles entreraient donc massivement dès lors que ces

droits seraient supprimés. Or les négociations ont repris au premier semestre 2010 sous la présidence espagnole avec l'Argentine qui préside le Mercosur, les deux parties étant déterminées à signer un accord en 2010.

- Pays d'Amérique centrale autres que le Mexique et les pays ACP.

- Autres pays : Russie, Ukraine, Inde, Corée du Sud, Asean, Chine, Iran, Irak...

v) Or l'annulation de tous ces accords, au surplus notifiés à l'OMC, serait impossible politiquement et juridiquement parce que cela décrédibiliserait la parole de l'UE et cela impliquerait de très lourdes contreparties financières pour compenser les PED qui, sur la foi de ces engagements passés de l'UE, ont réalisé des investissements lourds pour exporter dans l'UE. Et, quand bien même l'UE accepterait de leur rétrocéder les droits perçus à l'importation, cela ne compenserait pas cette perte de débouchés.

2- Cela ruinerait la stratégie de l'UE dans le Doha Round de l'OMC

On sait que la stratégie de l'UE comme des EU a consisté depuis le début de la négociation du Doha Round en 2002 à se servir de concessions sur l'agriculture – en particulier la baisse des droits de douane pour l'UE – pour imposer aux PED l'ouverture de leurs marchés intérieurs à leurs exportations de produits industriels et de services. Par conséquent la stratégie consistant, pour des raisons liées aux normes sociales et environnementales, à imposer des droits de douane aux produits importés des PED lorsqu'ils ne sont pas actuellement taxés ou des droits supplémentaires lorsqu'ils le sont déjà, ruinerait cette stratégie qui reste largement majoritaire dans l'UE compte tenu du poids infime du PIB agricole et agroalimentaire – à peine 4% – par rapport à celui des produits industriels et des services.

3- Cela est contraire aux exigences des industries agroalimentaires de l'UE

Ainsi pour la Confédération européenne des industries agroalimentaires (CIAA) *"Puisque les industries agroalimentaires sont le premier secteur industriel en Europe et que le coût des matières premières agricoles peut représenter jusqu'à 80% des coûts de production... afin de maintenir sa compétitivité, l'industrie alimentaire et des boissons considère que les mesures de la PAC doivent être conçues pour assurer et faciliter un approvisionnement adéquat en matières premières agricoles brutes d'origine européenne tout en étant simultanément ouverte aux matières premières agricoles brutes d'origine non européenne, selon les besoins spécifiques des industries alimentaires et des boissons"*³⁷. Or rappelons que le PIB des industries agroalimentaires de l'UE-27 est supérieur à celui de l'agriculture : 2,2%³⁸ contre 1,2%³⁹.

Quant à la France, où l'industrie agroalimentaire est aussi le premier secteur industriel, l'ANIA (Association nationale des industries alimentaires) estime que *"Les IAA ne peuvent être les seules à supporter les coûts supplémentaires sur les approvisionnements en matière première agricole, et ce d'autant plus qu'elles sont elles mêmes confrontées à des coûts supplémentaires en comparaison de leurs concurrents internationaux qui ne sont pas soumis aux mêmes normes sociales, environnementales et sanitaires"*⁴⁰. L'ANIA soutient donc une PAC post 2013 maintenant des aides directes massives afin de compenser le maintien de faibles prix agricoles liés à l'ouverture du marché européen. En outre elle se plaint que

³⁷ CIAA, *CIAA priorities on the CAP after 2013*, 23/02/2010,

http://www.ciaa.be/asp/documents/detailed_doc.asp?doc_id=890

³⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/agrifood/text_en.pdf

³⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2008/table_fr/2012.pdf

⁴⁰ http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture/contributions/downloadFile/FichierAttache_5_f0/ANIA_CS007_10.pdf?nocache=1192722684.02

"Malgré la conjoncture actuelle extrêmement tendue en matière d'approvisionnement des IAA, l'Union européenne a montré dernièrement beaucoup de réticences à réguler les flux à l'export de manière à préserver l'approvisionnement européen en matières premières agricoles, contrairement à d'autres partenaires mondiaux".

4- Comment justifier de taxer les produits agricoles des PED ne respectant pas les normes sociales et environnementales de base alors que :

i) L'on ne taxerait pas les produits non agricoles. Ainsi le Conseil européen a refusé la proposition française de taxes carbone à l'importation, a fortiori si leur montant devait être restitué aux pays exportateurs, du fait de la position libre-échangiste très claire de l'UE. Il suffit de lire le discours de Peter Mandelson du 29 septembre 2008 à la Conférence de l'UE sur le commerce et les matières premières : *"De 70 à 80% de nos matières premières sont importées. En 2007 environ 70% de toutes les importations de l'UE n'étaient pas des produits finis de consommation mais des biens intermédiaires destinés aux industries de transformation ici. La raison fondamentale pour laquelle la politique économique étrangère de l'Europe doit être basée sur l'ouverture est parce que nous en dépendons... Notre avantage compétitif est déjà extrêmement sensible à l'approvisionnement et aux coûts de ces intrants. En moyenne dans l'UE les coûts de matières premières font environ un sixième des coûts des produits manufacturés. Dans les industries comme les plastiques, les produits chimiques et le papier les coûts des matières premières peuvent facilement atteindre un tiers ou plus... C'est pourquoi l'objectif de la politique commerciale de l'UE est, et restera, un marché mondial ouvert complètement libre de toutes les distorsions sur le commerce de l'énergie et des matières premières"*⁴¹. Effectivement les droits de douane de l'UE sont nuls ou très bas sur ces produits : 0% sur le pétrole, le charbon, la plupart des minerais, la chaux, le bois, la cellulose, le papier, le coton et la laine brutes, le café vert, les fèves de cacao, 0,7% sur le gaz, 1,7% sur le ciment, même si le taux atteint 5% à 5,5% sur la plupart des produits chimiques (6,5% pour certains) et quelques métaux. Autrement dit, même si ces produits sont les premiers responsables des GES dans les pays producteurs, on voit mal l'UE les taxer à ce titre puisque son premier souci est de les acheter au prix le plus bas pour rester compétitive sur les produits transformés à partir de ces matières premières importées.

ii) L'on ne taxerait pas les importations de produits tropicaux déjà importés à droits nuls parce qu'ils ne concurrencent pas les produits agricoles tempérés de l'UE.

Ainsi il y a peu de chances que l'UE veuille et puisse taxer les huiles végétales destinées à faire du biodiesel puisque ces huiles sont importées à droit nul depuis 1962 et que, selon la Centre commun de recherches de la Commission européenne, *"Si les biocarburants de seconde génération n'apportent pas de contribution significative en 2020, le pourcentage des importations s'élèverait de 56 à 64%, dont 80% pour le biodiesel"*⁴². Même si la directive du Conseil et du Parlement européen du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables précise que *"L'accroissement de la demande mondiale de biocarburants et de bioliquides, et les mesures en faveur de leur utilisation prévues par la présente directive ne devraient pas avoir comme effet d'encourager la destruction de terres où la diversité biologique est riche"* et que *"La Commission devrait mettre au point une méthodologie concrète en vue de réduire à un minimum les émissions de gaz à effet de serre causées par les modifications indirectes de l'affectation des sols"*. La directive impose en effet que les biocarburants utilisés et donc en partie importés dans l'UE réduisent déjà d'au moins 35% les émissions de GES, ce pourcentage passant à 50% à partie

⁴¹ http://ec.europa.eu/commission_barroso/ashton/speeches_articles/sppm219_en.htm

⁴² Giovanni de Santi et al., *Biofuels in the European Context: Facts and Uncertainties*, Joint Research Center, European Commission, 2008, <http://www.jrc.ec.europa.eu/>

de 2017 et de 60% à partir de 2018. Or l'UE a encore importé 4,280 Mt d'huile de palme en moyenne d'Indonésie et Malaisie en 2008 et 2009 pour 2,412 Md€ en dépit du bilan très négatif de la production de ces pays sur les émissions de GES⁴³ et sur le plan social⁴⁴.

iii) L'on ne taxerait pas les produits agricoles des pays violant les droits humains fondamentaux. Il suffit de penser à la Tunisie pour ne pas aller chercher bien loin. On sait que tous les accords bilatéraux signés par l'UE comprennent un article 2 qui stipule : "*Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord*". C'est évidemment une clause de style qui n'a jamais été respectée. Comment en outre l'UE a-t-elle pu accorder les préférences tarifaires supplémentaires du SPG+ à la Colombie comme étant un pays où il y a un respect élevé des normes sociales et environnementales? Pourtant les paysans assassinés pour accaparer leurs terres afin d'y planter des palmiers à huile pour exporter du biodiesel ne le sont pas que par les FARC mais aussi par les paramilitaires et l'armée colombienne⁴⁵. Sans parler de la realpolitik que les différents Etats membres de l'UE mènent dans leurs politiques étrangères où les discours obligatoires sur le respect des droits de l'homme ne sauraient prévaloir sur de juteux contrats, y compris d'armements à des dictateurs corrompus par les pots de vins des exportateurs et des gouvernements de l'UE.

iv) L'UE continuerait à promouvoir des projets MDP contre le changement climatique

On sait que le bilan des projets compensatoires ("offsets") du Mécanisme de Développement Propre (MDP) est très négatif puisque la plupart des projets n'ont entraîné aucune réduction des émissions, a fortiori ne se sont pas ajoutés aux actions déjà entreprises par les PED – par exemple de nombreux projets hydroélectriques en Chine –, mais ont souvent freiné l'adoption de technologies propres afin de bénéficier des financements MDP avant de le faire⁴⁶. D'ailleurs 84% des projets MDP ont été réalisés en Chine en 2008, un pays qui n'est pas le mieux placé pour le respect des droits de l'homme et des droits sociaux. Certains projets MDP ont même augmenté les émissions tout en ayant des conséquences sociales dramatiques, par exemple en Indonésie l'expulsion de paysans pour la production d'huile de palme.

v) Si l'UE est si préoccupée des conditions sociales et environnementales des PED, pourquoi ne s'y intéresse-t-elle que lorsqu'elles ont un impact sur ses importations ? L'UE ne se préoccupe pas des effets pervers de ses exportations agricoles subventionnées sur les conditions sociales et l'environnement des PED importateurs : or le dumping massif de l'UE sur les PED constitue à la fois une *pollution sociale* qui y accroît le chômage et une *pollution de l'environnement* puisque les paysans ruinés par ce dumping sont contraints à une exploitation de plus en plus minière de leurs sols et à la déforestation avant de devenir des boat people et des sans papiers dans l'UE pour ceux qui auront échappé au naufrage. D'autant que l'UE proclame que ses subventions à l'exportation ont pratiquement disparu – elles ont effectivement fondu de 10,3 Md€ en 1993 à 936 M€ en 2008 –, oubliant que les subventions totales à ses exportations agricoles n'ont pas baissé en tenant compte des subventions internes allant aux produits exportés. Par exemple les subventions totales aux céréales exportées par

⁴³ http://www.carbontradewatch.org/index.php?option=com_content&task=view&id=216&Itemid=256

⁴⁴ http://www.dailymotion.com/video/x8xkid_documentaire-le-mensonge-vert-1_news;

http://www.dailymotion.com/video/x8xokx_documentaire-le-mensonge-vert-2_news;

http://www.dailymotion.com/video/x8xpiu_documentaire-le-mensonge-vert-3-fin_news

⁴⁵ François Houtart, *L'agroénergétique. Solution pour le climat ou sortie de crise pour le capital?* Couleur Livres, Bruxelles, 2009.

⁴⁶ J. Berthelot, *Le changement climatique et l'OMC*, Solidarité, 11 décembre 2009, http://www.solidarite.asso.fr/article.php3?id_article=99

l'UE-27 en 2006 ont été de 1,921 Md€ total dans lequel les 206 M€ de restitutions n'ont représenté que 10,7% et les 1,715 Md€ de subventions internes 89,3%. Comme la valeur des céréales exportées a été de 3,134 Md€ – dont 2,301 Md€ pour les 17,559 Mt de céréales exportées brutes et 832 M€ pour les 6,353 Mt liées aux céréales transformées –, le taux de dumping a été de 61,3%⁴⁷.

vi) Et pourquoi l'UE ne s'intéresse pas à la violation des normes sociales et environnementales pour les productions agricoles nationales des PED?

vii) Au sein de l'OMC, notamment dans les négociations en cours du Doha Round, mais aussi au FMI et à la Banque mondiale, l'UE n'a cessé d'imposer une libéralisation accrue des échanges agricoles et non agricoles aux PED, ce qui y supprime plus d'emplois qu'elle n'en crée et y aggrave la faim. Et l'UE n'a rien fait à l'OMC pour garantir des prix minima pour les produits de base des PED, notamment agricoles, qui continuent à s'effondrer. Qui plus est l'UE, comme les EU, n'ont cessé de tricher massivement dans la notification à l'OMC de leurs subventions internes couplées⁴⁸.

viii) Pire, avec les APE imposés aux pays ACP, le chômage et la faim ne peuvent que progresser, d'autant que la baisse des recettes douanières que cela impliquera interdira à ces pays de financer des mesures de hausse de leur compétitivité et de réparation des dégâts sociaux dus au chômage. Ce n'est pas l'aide du 10^e FED aux pays ACP – qui représentera 4 € par tête et par an – qui compensera ces pertes de recettes budgétaires et d'emplois.

ix) Que l'UE balaie d'abord devant sa porte en réduisant sa contribution aux pollutions globales, notamment des gaz à effets de serre. Sans oublier que l'UE elle-même ne respecte pas ses propres normes sociales pour les ouvriers agricoles, immigrés temporaires notamment, et pas seulement en Andalousie !

2) L'impossibilité technique de vérifier le respect des normes sociales et environnementales de base dans les pays étrangers

On ne s'étendra pas longuement sur ce point, tant il apparaît superflu de le traiter compte tenu de l'impossibilité politique d'imposer des droits de douane ciblés sur les produits des pays ne respectant pas les normes sociales et environnementales de base.

On se limitera à citer quelques cas : on sait que le Brésil établit lui-même chaque année un rapport sur le travail esclave dans les exploitations agricoles. Par exemple les dénonciations ont porté en 2008 sur 10 075 personnes dont 5 266 ont été effectivement libérées, 46% travaillant dans des plantations de canne à sucre et 24% dans l'élevage. D'après l'ONG Stop the Traffik "*Le Ghana et la Côte d'Ivoire assurent à eux deux environ les trois quarts de la production mondiale de cacao, selon le Département d'Etat américain, et emploient 200 000 enfants. Pas moins de 12 000 de ces enfants, victimes du trafic transfrontalier, ont été introduits clandestinement en Côte d'Ivoire pour travailler dans des plantations de cacao. Bon nombre de ces enfants sont contraints de travailler dans des conditions dangereuses pour un salaire de misère, ou parfois gratuitement, pour que les consommateurs puissent manger*

⁴⁷ J. Berthelot, *Le taux de dumping des céréales de l'UE-27 exportées en 2006*, Solidarité, 28 février 2010 http://www.solidarite.asso.fr/article.php3?id_article=260

⁴⁸ J. Berthelot, *L'Union européenne ne peut réduire ses soutiens agricoles internes dans le Doha Round*, Solidarité, le 2 septembre 2009, http://www.solidarite.asso.fr/article.php3?id_article=99

*du chocolat, selon Phil Lane, directeur Europe de Stop the Traffik*⁴⁹. Mais comme l'explique Eileen Maybin, porte-parole de la Fondation Fairtrade, "La certification du cacao est une politique qui n'apporte qu'une solution partielle au problème du travail des enfants puisqu'elle ne s'attaque pas à la cause sous-jacente qu'est le faible prix du cacao".

D'une façon générale on peut se référer aux rapports annuels volumineux de l'OIT sur les violations de ses normes sociales fondamentales dans différents pays⁵⁰.

3) Il est déjà très difficile de contrôler le respect des contraintes agri-environnementales dans l'UE comme aux EU

Bien que David Blandford soit un ardent défenseur du recentrage des aides de la PAC sur la prestation de biens publics environnementaux par les agriculteurs, au moins souligne-t-il, ce qui est assez paradoxal, la très grande difficulté à en contrôler la réalisation. Ainsi, "Selon une étude de 2003 de l'Office général des comptes des EU la mise en application de l'éco-conditionnalité a été faible aux Etats-Unis. Cela est dû à un manque de personnel adapté, un manqué d'accent mis sur les dispositions légales environnementales ou à la répugnance du personnel de terrain à identifier le non respect de l'éco-conditionnalité. Même lorsque les violations sont identifiées, les pénalités sont souvent effacées. L'efficacité future de la surveillance de l'éco-conditionnalité sous le régime du paiement unique et l'efficacité de son imposition parmi les Etats membres de l'Union européenne peut être mise en doute... L'éco-conditionnalité peut être utilisée pour rehausser l'effet des soutiens au revenu sur l'environnement (ou au moins de limiter son impact négatif), mais ne peut être vue comme une approche efficace à long terme pour atteindre des objectifs environnementaux dans l'agriculture. Au mieux, elle a un rôle transitoire dans le développement d'une politique d'amélioration de l'environnement agricole"⁵¹.

Le rapport spécial de la Cour des Comptes européenne sur l'éco-conditionnalité aboutit à des conclusions semblables et sans appel : "Les objectifs et le champ d'application de la conditionnalité ne sont pas bien définis, ce qui ne permet pas de discerner clairement la finalité de cette politique;

- le cadre juridique soulève des difficultés considérables, dues notamment à sa complexité;
- la conditionnalité et le développement rural ne sont pas bien adaptés entre eux;
- les Etats membres n'ont pas assumé leur responsabilité en ce qui concerne la mise en place de systèmes de contrôle et de sanctions efficaces. Dès lors, le système de contrôle ne permet pas d'obtenir une assurance suffisante quant au respect de la réglementation par les agriculteurs;
- les données transmises par les Etats membres concernant les contrôles et les infractions ne sont pas fiables et le contrôle de la performance par la Commission s'est avéré insuffisant"⁵².

⁴⁹ <http://www.afrik.com/article13669.html>

⁵⁰

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportsubmittedtotheConference/lang--fr/docName--WCMS_123425/index.htm

⁵¹ David Blandford, *The Environmental Effectiveness and Effects of Farm Policies* http://www.ceeweb.org/workinggroups/ruraldevelopment/resources/cap_environment/David_Blandford.pdf

⁵² Cour des comptes européenne, *La conditionnalité est-elle une politique efficace?* 2008, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2246315.PDF>

II – La non viabilité des systèmes de gestion des risques préconisés pour sécuriser le revenu des agriculteurs de l'UE

Il y a unanimité pour reconnaître que la forte volatilité des prix et des revenus agricoles constatée ces dernières années dans l'UE devrait encore augmenter à moyen terme, pour les raisons suivantes : 1) la forte baisse de la protection à l'importation programmée dans le Doha Round et dans les multiples accords bilatéraux conclus ou négociés par l'UE; 2) l'élimination des restitutions à l'exportation en cas de finalisation du Doha Round; 3) la baisse attendue du budget agricole, et surtout des aides directes du 1^{er} pilier (RPU) dont une partie significative serait transférée dans le 2nd pilier consacré aux développement rural et notamment aux aides agri-environnementales; 4) la poursuite de la baisse des mesures de marché ciblées par produit encore existantes dans la PAC au profit de leur transfert dans le RPU, notamment : baisse voire suppression des prix d'intervention subsistant pour certains produits, suppression des quotas laitiers en 2015, suppression des droits de plantation des vignes en 2016.

Face à cette volatilité accrue attendue, deux attitudes coexistent dans l'UE :

1) L'attitude libérale dominante qui fait confiance aux marchés et où l'intervention publique doit se limiter à encourager les initiatives individuelles des agriculteurs pour s'adapter à ce contexte incertain : agrandissement des exploitations, diversification des productions et des sources de revenu, stockage privé de la production, épargne individuelle de précaution, étalement des impôts sur le revenu agricole et des provisions pour risques sur plusieurs exercices pour tenir compte de la volatilité des revenus liée à celle des prix ou des récoltes, accords interprofessionnels entre les agriculteurs regroupés, les industries agroalimentaires et la grande distribution, et recours accru aux marchés à terme et aux assurances agricoles, moyennant un minimum de subventions ainsi que des indemnités minimales pour calamités non assurables.

2) Une attitude qui refuse la soumission aux soi-disant impératifs de la libéralisation et de la dérégulation des marchés et qui prône un retour à une intervention accrue de l'UE et des Etats membres pour stabiliser les revenus par des prix rémunérateurs et la maîtrise des volumes tout en évitant les dérives de la PAC d'avant 1992.

La Commission européenne privilégie clairement la première attitude, en ajoutant que les aides du RPU constituent déjà un filet de sécurité apportant un revenu fixe très conséquent mais qu'elle souhaite mieux répartir en les égalisant par hectare dans chaque Etat membre.

Les EU, que l'on tend à prendre comme modèle de politique agricole libérale – sous prétexte que leurs droits de douane sont nettement plus faibles que dans l'UE, notamment sur les "grains" (céréales, riz, oléagineux, protéagineux) et les viandes de monogastriques qui en sont issues, ainsi que leurs subventions à l'exportation – interviennent en fait beaucoup plus que l'UE pour stabiliser les prix intérieurs. Non seulement parce qu'ils subventionnent très fortement les assurances agricoles, s'ajoutant aux aides pour calamités, mais encore parce qu'ils ont conservé de fortes subventions anticycliques des prix : les diverses formes de marketing loans et les paiements contracycliques qui garantissent des prix minima, et qui s'ajoutent aux paiements directs fixes découplés.

On se limitera à analyser les deux principales mesures préconisées et actuellement débattues dans l'UE pour lutter contre les fluctuations de prix : un recours bien plus important aux marchés à terme et aux assurances agricoles.

A – L'impasse des marchés à terme pour stabiliser les prix et revenus agricoles

Plus encore que le recours aux assurances agricoles individuelles – même si celles-ci ont pour but et effet de transformer les risques individuels en risques collectifs – le recours aux marchés à terme pour stabiliser les prix agricoles est une voie qui s'oppose à toute tentative de réguler les prix par une intervention publique sur les marchés agricoles. Les marchés à terme ne peuvent en effet fonctionner que dans un contexte de forte volatilité des prix, qui peut seule attirer les spéculateurs qui sont la nécessaire contrepartie des "hedgers", ces agriculteurs, coopératives, commerçants et industriels qui cherchent seulement à fixer leurs prix de vente ou d'achat aujourd'hui en renonçant à profiter de la baisse ou de la hausse des prix à l'avenir.

Selon M.-A. Roussillon-Montfort, *"Les marchés à terme constituent un instrument de couverture efficace seulement s'il existe une véritable volatilité des cours. Ils ne peuvent être utilisés pour supprimer la volatilité des prix mais en ont besoin pour assurer une bonne couverture aux hedgers et attirer les spéculateurs qui cherchent à faire du profit. L'utilisation des marchés à terme dans le secteur agricole est actuellement peu diffusée en France et en Europe. Une bonne utilisation des marchés à terme pour couvrir son risque prix est en effet complexe et repose sur des marchés performants et des agents formés. Le nombre trop faible d'acteurs sur les marchés à terme européens en limite la liquidité et donc l'efficacité de la couverture"*⁵³. Elle ajoute : *"En France, les marchés à terme ont été interdits en 1936 pour raison d'incohérence entre ces marchés et une politique de soutien des prix. Le Matif a été créé en France en 1986 et les marchés à terme sur les matières premières agricoles ont été autorisés à nouveau seulement en 1993"*.

Opter pour un recours accru aux marchés à terme c'est renoncer aux interventions publiques pour réguler les prix agricoles et c'est faire une confiance aveugle à la *"libre expression des forces du marché"* pour le faire. L'expérience douloureuse de la libéralisation des forces du marché des produits financiers – qui vient d'entraîner le monde dans la récession la plus forte depuis les années 1930, qui déstabilise fortement la construction européenne et l'euro et dont on ne voit pas la sortie – devrait au moins ouvrir les yeux des responsables politiques et agricoles. D'autant que tout le monde reconnaît que les marchés agricoles ne s'autorégulent pas du fait de l'inélasticité spécifique de la demande alimentaire et de la production agricole. C'est pourquoi tous les pays depuis les Pharaons sont intervenus pour stabiliser les prix par une double action sur l'offre : à l'importation et par le stockage. Or ces actions qui concourent à réduire la volatilité des prix réduisent aussi l'efficacité des marchés à terme.

La volonté de promouvoir les marchés à terme de produits agricoles dans l'UE est cohérente avec celle d'aligner les prix agricoles de l'UE sur les prix mondiaux et sur leur volatilité. Ainsi la suppression programmée des quotas laitiers va de pair avec le projet de la Commission européenne, soutenue par le ministre français de l'agriculture Bruno Lemaire, de démarrer un marché à terme des produits laitiers⁵⁴. Plus généralement les marchés à terme vont de pair avec la libre intervention des opérateurs internationaux, que ce soit les hedgers ou les spéculateurs, donc avec la libre circulation des capitaux comme des produits. Ainsi

⁵³ Marie-Alix Roussillon-Montfort, *Les marchés à terme agricoles en Europe et en France*, Notes et Etudes Economiques, Ministère de l'agriculture et de la pêche, n°30, mars 2008, pp. 99-124.

⁵⁴

http://www.wikinest.com/wikinest/api.php?action=viewNews&aid=373035&page=Futures%3AMilk_Futures&format=html&comments=0; <http://www.fwi.co.uk/Articles/2008/07/09/111142/Europes-first-milk-futures-exchange-a-step-closer.htm>; <http://www.eurovia.org/spip.php?article285>

l'Australian Wheat Board est l'un des premiers hedgers sur le Chicago Board Of Trade (CBOT) puisqu'il y négocie jusqu'à 20 millions de tonnes de blé par an, l'équivalent de 50% à 70% des exportations de blé des EU⁵⁵! Et cette libre circulation des capitaux induit à son tour une volatilité accrue des taux de change qui accroît la volatilité des prix agricoles en monnaie nationale.

Selon le Ministère de l'agriculture des EU (USDA), seuls 7% des agriculteurs des EU ont utilisé les marchés à terme en 1996, même si un plus grand nombre passent des contrats de vente à terme fermes, non négociables, avec les commerçants qui eux utilisent les marchés à terme⁵⁶. Et l'USDA concluait que ces contrats à terme "*ont une aptitude limitée à relever le revenu*"⁵⁷. De fait, si les marchés à terme sur les produits agricoles étaient si efficaces pour stabiliser les prix agricoles aux EU – où ils sont apparus les premiers au milieu du 19^e siècle et où ils restent les plus développés – pourquoi ce pays a-t-il eu besoin de multiplier les aides contra-cycliques – marketing loans et paiements contracycliques – et de subventionner les assurances à un niveau aussi élevé?

Malgré que les prix des "grains" – céréales, oléagineux, protéagineux et même coton – des EU établis sur les marchés à terme de Chicago, Minneapolis et Kansas City fassent les prix mondiaux de référence, l'intervention massive de spéculateurs purement financiers – ceux prenant seulement des positions "longues" (achats à terme) sans la moindre intention de prendre livraison des produits – a été largement responsable de la flambée des prix des grains (céréales et oléagineux) en 2007-08. Ce sont ceux qui font des "paris sur les fluctuations de prix" ou "prennent des positions nues" selon Jorion⁵⁸ ou des "investissements passifs"⁵⁹ selon Michael W. Masters et qui s'opposent aux "spéculateurs de bonne foi"⁶⁰. Par conséquent, loin de stabiliser les prix, les marchés à terme ont au contraire accru leur volatilité, à la hausse durant la bulle de 2007-printemps 2008 et à la baisse après son éclatement. Ainsi le Sénat des EU a montré dans un rapport du 24 juin 2009 que la spéculation excessive sur le blé a fait exploser son prix très au-delà des fondamentaux de l'offre et de la demande physiques⁶¹. Par conséquent le rôle essentiel dévolu aux marchés à terme par leurs défenseurs – l'affichage d'un prix sur lequel se basent toutes les autres transactions, y compris au niveau mondial – n'est plus rempli, s'il l'a jamais été. Or ce sont ces prix artificiellement gonflés par la spéculation, sans aucun rapport avec la soi-disant insuffisance de l'offre mondiale de grains par rapport à la demande mondiale, qui ont provoqué les émeutes de la faim.

Et le remède à cet état de fait est au minimum d'interdire les marchés à terme non régulés, ceux "de gré à gré" (OTC, over the counter), d'interdire les spéculateurs purement financiers et de mettre des limites strictes aux positions que peuvent prendre l'ensemble des spéculateurs de bonne foi (qui devraient représenter de 25% à 35% des contrats ou options pas encore clos ou "open interest") ainsi que chaque spéculateur individuel. Sinon il y a un excès de liquidité

55

<http://www.uswheat.org/whatWeDo/tradePolicy/archive/doc/925648EBC17E3EC28525766A0056E93A?OpenDocument>

⁵⁶ http://www.farmdoc.illinois.edu/irwin/archive/books/Revsnst_Chronlgy/Revsnst_Chronlgy_chapter_41.pdf

⁵⁷ Joy Harwood et al., *Managing risk in farming: concepts, research and analysis*, Economic Research Service, USDA, March 1999.

⁵⁸ <http://www.pauljorion.com/blog/?p=8779>

⁵⁹ <http://www.appapillai.com/blog/wp-content/uploads/2009/06/masters-testimony-1.pdf>

⁶⁰ http://www.cftc.gov/ucm/groups/public/@newsroom/documents/file/hearing080509_masters.pdf

⁶¹ http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=fb439667-dcd3-4025-b95b-1b91f8ea29d1

qui pousse les prix à la hausse. D'un autre côté les investisseurs des fonds sur indice, parmi lesquels les fonds de pension qui doivent financer des retraites, souhaitent maintenir leurs positions uniquement longues – achats à terme – jusque 20 ans ou plus, par roulements successifs puisque les contrats à terme durent au plus un an et il faut donc les déboucler avant d'en souscrire d'autres. Comme le dit Masters dans son audition par la Commodities Futures Trading Commission (CFTC) en 2009 : *"Ils captent de grandes quantités de liquidités qu'ils n'ont pas l'intention de rétrocéder dans un avenir prévisible"* et si *"les spéculateurs traditionnels peuvent jouer un rôle vital en fournissant de la liquidité bénéfique pour le marché, un spéculateur sur indice qui consomme de la liquidité pour des décennies fait du mal aux marchés à terme de commodités au lieu de les aider"*. Il ajoute : *"Les investisseurs ne devraient pas être autorisés à stocker des contrats à terme plus longtemps qu'ils sont autorisés à stocker des commodités physiques"*. Et finalement Masters conclut : *"En somme les investisseurs passifs font concurrence aux consommateurs physiques des commodités et rendent beaucoup plus difficile pour ceux-ci de se couvrir. Leurs ventes et achats portent atteinte à la fonction de découverte du prix des marchés à terme de commodités. Ils ne procurent aucun avantage aux marchés parce qu'ils consomment de la liquidité. Et, le plus important, ils tirent les prix des produits vers le haut, ce qui fait mal à tout le monde sur la planète. Pour toutes ces raisons la CFTC doit agir rapidement pour interdire les investissements passifs sur les marchés dérivés de commodités"*. Le rapport de la CNUCED d'octobre 2009 confirme cette interprétation⁶² et un rapport de l'IATP précise les contraintes supplémentaires à imposer aux marchés à terme sur les produits agricoles⁶³.

La spéculation financière excessive sur les prix agricoles a totalement faussé le rôle traditionnel des marchés terme agricoles qui ne rendent plus le service pour lequel ils ont été conçus, du fait de leur très forte volatilité qui a entraîné le versement de primes très supérieures à la normale comme on le voit avec les témoignages suivants.

Cette implication des hedge funds sur les marchés à terme des commodités agricoles fait que *"Une mesure de la volatilité largement utilisée a montré que les traders en mars anticipaient que les prix du blé pouvaient osciller à la hausse ou à la baisse de plus de 72 pour cent dans l'année à venir, trois fois la volatilité moyenne de ce mois-là et le niveau le plus élevé depuis au moins 1980. L'oscillation du prix anticipé en mars pour le soja était de trois fois sa moyenne mensuelle, et la volatilité dans les prix du maïs était de deux fois sa moyenne mensuelle. Ces oscillations sauvages dans les prix anticipés détériorent les mécanismes – comme les contrats à terme et options – qui dans le passé ont amorti les chocs subis par l'agriculture"*⁶⁴.

Le même article du New York Times cite l'agriculteur Fred Grieder, qui exploite une ferme de 600 hectares dans l'Illinois et souligne l'amplification du "risque de base", c'est-à-dire la non convergence habituelle entre prix à terme et prix au comptant à l'échéance du terme : *"Les ventes à terme négociables... ne fonctionnent comme une couverture que si elles tombent à l'échéance à un prix à peu près comparable au prix sur le marché au comptant, où le grain est effectivement vendu. De plus en plus... les ventes à terme de grain expirent à des prix très supérieurs au prix du marché au comptant... Les agriculteurs ou les propriétaires de silos se retrouvent devoir plus sur leurs ventes à terme que ce que valent les cultures sur le marché au comptant. De telles anomalies créent des incertitudes sur le fait de savoir si le prix reflète*

⁶² http://www.unctad.org/en/docs/gds20091_en.pdf

⁶³ <http://www.iatp.org/iatp/publications.cfm?refid=104414>

⁶⁴ http://www.nytimes.com/2008/04/22/business/22commodity.html?_r=2&th&emc=th&oref=slogin&oref=slogin

avec précision l'offre et la demande – un débat critique puisque le prix à terme sur le marché à terme de Chicago (CBOT) est le repère pour les prix des grains au niveau mondial".

Un précédent article du New York Times de janvier 2007 constatait que *"la volatilité sur les marchés du maïs a amené le CBOT à augmenter le capital risque requis pour acheter ou vendre des contrats à terme de maïs. La semaine dernière le dépôt requis pour négocier est passé à 1 215 \$ par contrat, contre 338 \$ en janvier dernier"*⁶⁵.

Le même constat était fait en France en 2006 : *"Michel Deloingce, président de la Commission sociale de l'Association nationale de la meunerie française, faisait remarquer après la hausse du prix du pain en 2006 - déjà emmenée en partie par la hausse des cours mondiaux du blé - que « la volatilité des cours est accentuée désormais par des marchés financiers et notamment dans notre pays par le MATIF (Marché à terme des instruments financiers), sur lequel des opérateurs, qui n'ont parfois rien à voir avec les métiers de la filière, se livrent à des spéculations sur les prix à terme des matières premières.»"*⁶⁶.

Ces témoignages valident l'observation ancienne de C. Araujo Bonjean et J.-M. Boussard : *"Les marchés à terme ne suppriment pas le risque de prix; les prix sur les marchés à terme sont aussi variables, sinon plus, que les prix spot"*⁶⁷. Qui plus est, *"il est tout-à-fait possible que l'existence d'un marché à terme, au lieu de diminuer les fluctuations, en crée là où elles étaient inexistantes"*, ce que l'on allait observer effectivement dans la période récente.

L'Inde a d'ailleurs interdit début 2007 les contrats à terme négociables sur le blé, le riz, les pois et les lentilles, les pommes de terre, l'huile de soja et le caoutchouc. Après cette interdiction le prix intérieur du blé en Inde n'a augmenté que de 6,7% d'avril 2007 à avril 2008 alors que le prix mondial du blé a bondi de 82,7% dans le même temps!⁶⁸ Or cette déconnexion entre les prix indien et mondial n'avait pas été observée les années précédentes : de mars 2005 à mars 2006, le prix intérieur du blé a augmenté de 11,9% contre 15,5% pour le prix mondial et, d'avril 2006 à février 2007, le premier a monté de 16,7% contre 10,% pour le prix mondial. Ces interdictions ont finalement été levées courant 2009 mais une interdiction a été édictée pour le sucre jusqu'à octobre 2010 et de fortes pressions politiques s'exercent actuellement (mars 2010) pour réimposer une interdiction sur les produits de base⁶⁹ du fait d'une forte inflation⁷⁰, même si celle-ci a aussi des causes physiques.

Or une autre critique fondamentale est que la nécessaire volatilité des prix agricoles requise par un bon fonctionnement des marchés à terme affaiblit beaucoup la capacité des agriculteurs à investir et des banques à leur prêter faute de visibilité des prix à moyen terme. En effet les investissements lourds et de long terme que requiert l'agriculture – achat du foncier ou fermage, achat d'équipements très spécialisés, formation professionnelle spécialisée – sont impossibles dans ce contexte de forte volatilité. D'autant que les marchés à terme ne permettent de fixer les prix de vente (pour les produits) ou d'achats (notamment d'aliments du bétail) qu'au plus sur 1 an. Et comme les agriculteurs sont averses au risque, ils n'investissent pas ou pas assez.

⁶⁵ <http://www.nytimes.com/2007/01/19/business/19futures.html>

⁶⁶ http://www.solidariteetprogres.org/article-imprim.php3?id_article=3288

⁶⁷ C. Araujo Bonjean et J.-M. Boussard, *La stabilisation des prix aux producteurs agricoles : approches micro-économiques*, Revue Tiers Monde, n° 160, sept.-déc. 1999, pp. 901-928.

⁶⁸ <http://www.thehindubusinessline.com/2008/05/12/stories/2008051250430500.htm>

⁶⁹ <http://www.thehindu.com/2010/03/13/stories/2010031358641600.htm>

⁷⁰ http://www.thaindian.com/newsportal/business/pm-calls-for-export-ban-on-essential-items_100315631.html

Le Directeur de l'AGPB (Association générale des producteurs de blé français) confirmait en 2000 : *"Certains diront qu'il suffit de se couvrir sur les marchés à terme ! Je suis désolé, ce type de marché permet de couvrir un risque mais non de prédire un prix. Aujourd'hui le producteur a besoin d'une visibilité qui dépasse une, voire deux récoltes afin d'orienter correctement ses productions. Seule une politique agricole peut fournir cette nécessaire visibilité sur plusieurs années"*⁷¹.

Laissons le mot de la fin à Frédéric Courleux, du Ministère de l'agriculture : *"Face aux interrogations relatives à la capacité des marchés à terme de céréales à fournir un signal fiable de l'évolution des rapports offre/demande et à constituer un instrument permettant la diversification et la cession du risque de prix, on ne peut que rester dubitatif devant certaines propositions visant à supprimer le filet de sécurité européen pour les céréales actuellement en oeuvre à l'échelle européenne, le régime d'intervention. En particulier, il faut insister sur le fait que les marchés à terme ne sont d'aucun recours quand les prix restent durablement inférieurs aux coûts de production"*⁷².

B – L'UE n'aura pas les moyens de subventionner les assurances agricoles

Les assurances agricoles, et les subventions qui leur sont liées, sont relativement peu développées dans l'UE – à l'exception de l'Espagne, l'Italie et le Portugal –, mais des pressions s'exercent pour les développer bien plus, avec des aides communautaires et nationales, ce qui s'explique évidemment par la forte volatilité des prix accentuée par la dérégulation de la PAC qui se poursuit. Mais 12 Etats membres de l'UE n'ont aucune aide aux assurances agricoles : Royaume-Uni, Irlande, Finlande, Suède, Estonie, Danemark, Pays-Bas, Belgique, Allemagne, Pologne, Hongrie et Bulgarie⁷³.

Environ 23% des cultures étaient assurées dans l'UE27 en 2004, avec des primes d'assurance égales à 1,583 Md€ soit 4% de la valeur assurée, et des subventions totales de 497 M€ soit 32% des primes. Ce montant des subventions est bien inférieur aux 631 M€ notifiés à l'OMC pour 2003-04 comme pour 2004-05. L'Espagne vient en tête avec 564 M€ de primes et des subventions de 232 M€ soit 46,7% des primes, mais cela ne porte que sur 26% de la SAU mais avec de nombreux risques couverts. En Allemagne par contre les primes de 129 M€ portent sur 43% de la SAU sans aucune subvention car seule la grêle est assurée. Les taux de subventions les plus élevées s'observent en Italie (67%) et au Portugal (68%) mais la France avait en 2004 l'un des taux les plus bas (2,4%) parmi les 15 Etats membres qui subventionnent, les assurances concernant principalement la grêle. Mais depuis 2005 l'assurance subventionnée a été considérablement élargie, notamment aux assurances des récoltes avec un taux de 35% du montant des primes (40% pour les jeunes agriculteurs)⁷⁴.

La frontière entre les risques assurables et calamités agricoles non assurables, pour lesquelles les Etats interviennent davantage, est très floue. En Espagne, Italie, Autriche, Portugal, Grèce, Suède et France l'Etat ne verse des indemnités pour calamités que si les risques assurables sont effectivement assurés. La Commission européenne a adopté en décembre 2006 un nouveau règlement pour harmoniser les conditions des aides d'Etat aux assurances en tenant compte des critères posés par les paragraphes 7 et 8 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC pour que ces aides soient notifiables dans la boîte verte. Le paragraphe 7 de

⁷¹ Hervé Le Stum, *Il faut des politiques agricoles pour réguler les marchés*, Grain magazine, oct. 2000, pp. 12-15.

⁷² <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/analyse20901.pdf>

⁷³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/full_report_en.pdf

⁷⁴ <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/nee080330A1.pdf>

l'Annexe 2 de l'AsA sur la "Participation financière de l'Etat à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus" précise en effet que : "a) Le droit à bénéficiaire de versements à ce titre sera subordonné à une perte de revenu, déterminée uniquement au regard des revenus provenant de l'agriculture, qui excède 30 pour cent du revenu brut moyen ou l'équivalent en termes de revenu net (non compris les versements effectués dans le cadre des mêmes programmes ou de programmes similaires) pour les trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible. Tout producteur qui remplira cette condition aura droit à bénéficiaire de ces versements. b) Le montant de ces versements compensera moins de 70 pour cent de la perte de revenu du producteur au cours de l'année où celui-ci acquiert le droit à bénéficiaire de cette aide. c) Le montant de tout versement de ce genre sera uniquement fonction du revenu; il ne sera pas fonction du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur, ni des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à cette production, ni des facteurs de production employés. d) Dans les cas où un producteur bénéficie la même année de versements en vertu du présent paragraphe et en vertu du paragraphe 8 (aide en cas de catastrophes naturelles), le total de ces versements sera inférieur à 100 pour cent de la perte totale qu'il aura subie".

Sachant que tout revenu agricole représente la différence entre les recettes agricoles et les charges agricoles, et que les recettes agricoles résultent de la multiplication du volume des productions par leurs prix de vente, qui pourra expliquer comment une aide au revenu agricole pourrait ne pas être fonction du volume et/ou des prix de ces productions ? A fortiori quand on sait que les prix agricoles dans l'UE comme aux EU sont très inférieurs aux coûts de production du fait des multiples subventions des boîtes orange et bleues dont les agriculteurs profitent déjà pour les mêmes produits.

Quand l'alinéa d) précise que "*Dans les cas où un producteur bénéficie la même année de versements en vertu du présent paragraphe et en vertu du paragraphe 8 (aide en cas de catastrophes naturelles), le total de ces versements sera inférieur à 100 pour cent de la perte totale qu'il aura subie*", il ne prend pas en compte les subventions des boîtes oranges et bleues dont les agriculteurs profitent aussi. En particulier si la perte de revenu tient à la chute du prix et non de la production, les paiements du marketing loan et des paiements contra-cycliques permettent déjà aux EU de compenser pour une bonne part la baisse des prix.

De son côté le paragraphe 8 sur les "*Versements (effectués, soit directement, soit par une participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance-récolte) à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles*" précise que, pour les "*Versements (effectués, soit directement, soit par une participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance-récolte) à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles: a) Le droit à bénéficiaire de tels versements n'existera qu'après que les autorités publiques auront formellement reconnu qu'une catastrophe naturelle ou une calamité similaire (y compris les épidémies, les infestations par des parasites, les accidents nucléaires, et la guerre sur le territoire du Membre concerné) s'est produite ou se produit; il sera subordonné à une perte de production qui excède 30 pour cent de la production moyenne des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible. b) Les versements prévus en cas de catastrophe ne seront effectués que pour les pertes de revenu, de bétail (y compris les versements en rapport avec le traitement vétérinaire des animaux), de terres, ou d'autres facteurs de production, consécutives à la catastrophe naturelle en question. c) Les versements ne compenseront pas plus du coût total du*

remplacement de ce qui aura été perdu et ne comporteront ni prescription ni spécification quant au type ou à la quantité de la production future. d) Les versements effectués pendant une catastrophe n'excéderont pas le niveau requis pour empêcher ou atténuer de nouvelles pertes, telles qu'elles sont définies à l'alinéa b) ci-dessus". Et la condition e) est identique à la condition d) du paragraphe 7. Mais, comme au paragraphe 7, on ne prend pas en compte les subventions des boîtes orange et bleue dont les agriculteurs profitent aussi. Surtout les subventions aux assurances agricoles sont très fortement sous-notifiées, notamment aux EU.

Toujours est-il que les subventions aux assurances de l'UE notifiées à l'OMC jusqu'à présent, c'est-à-dire jusqu'à 2006-07, ne répondaient pas aux critères de la boîte verte dans de nombreux Etats membres et ont donc été notifiées en boîte orange. En outre le règlement de décembre 2006 sur les aides d'Etats n'oblige plus les Etats membres à notifier à la Commission – qui ne peut donc les notifier à l'OMC – les aides inférieures à 3000 € par agriculteur sur une période de 3 ans – aide dite *de minimis* – dès lors que l'ensemble de ces aides ne dépasse pas 0,3% de la valeur de la production agricole totale, soit tout de même 1,011 Md€ pour 2007 (0,3% de 337,049 Md€) ou 337 M€ par an, soit 47% des 714,9 M€ de subventions aux assurances notifiées à l'OMC dans la boîte orange pour 2006-07.

Si on ne saurait déplorer ce type de subventions pour les agriculteurs de l'UE ou des EU victimes de calamités, il n'empêche que seuls ceux des pays riches peuvent en profiter car les pays pauvres n'ont pas les moyens de cette solidarité. Comme en outre les calamités naturelles sont globalement plus fréquentes et fortes dans les PED, et que les agriculteurs ne disposent pas des investissements permettant de les atténuer (irrigation, drainage, digues, pesticides...), ce type de subventions accroît nettement la compétitivité des produits agricoles du Nord relativement à celle des produits du Sud, ce qui est la définition économique du protectionnisme, donc d'un soutien ayant des effets de distorsion des échanges.

Mais il faut évaluer où l'élargissement des assurances agricoles aidées pourrait conduire l'UE si elle devait suivre la voie des EU⁷⁵. En effet les subventions totales aux assurances agricoles n'ont cessé de s'envoler, étant passées de 500 M\$ environ par an dans les années 1980 à 1,1 Md\$ dans les années 1990, 3,364 Md\$ de 2001 à 2007 puis 5,737 Md\$ en 2008 et 7,889 Md\$ en 2009, ⁷⁶ 6,982 Md\$ prévus pour 2010 et 7,698 Md\$ pour 2011. A cela s'ajoutent les subventions pour calamités, passées de 827 M\$ en 2009 à 2,1 Md\$ en 2010, dont 1,38 Md\$ au titre du Supplemental Revenue Assistance Payments (SURE) créé par le Farm Bill 2008⁷⁷. Finalement les subventions totales aux assurances se sont élevées à 8,716 Md\$ en 2009 et 9,082 Md en 2010. Or, selon l'aveu en 2006 de l'actuel Chef économiste de l'USDA, Joe Glauber, "*Les subventions aux assurances des cultures ont été en moyenne supérieures à 3 milliards de \$ par an depuis 2002, et les paiements d'assistance aux calamités ont dépassé 2 milliards de \$. De plus, la plus grande part de l'assistance aux calamités va aux producteurs qui reçoivent aussi des indemnités d'assurances aux cultures. Le résultat, comme le suggère le titre de cet article, est une "double indemnité"*"⁷⁸.

⁷⁵ J. Berthelot, *Les Etats-Unis ne peuvent réduire leurs soutiens internes dans le Doha Round*, Solidarité, 1^{er} août 2009, http://www.solidarite.asso.fr/article.php3?id_article=99

⁷⁶ <http://www.rma.usda.gov/aboutrma/budget/fycost2001-09-1.pdf>;

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2011/assets/agriculture.pdf>

⁷⁷ <http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmIncome/nationalestimates.htm>

⁷⁸ Joseph W. Glauber, *Double Indemnity: Crop Insurance and the Failure of U.S. Agricultural Disaster Policy*, in Bruce L. Gardner and Daniel A. Sumner, *The 2007 Farm Bill and Beyond*, 2007 (http://aic.ucdavis.edu/research/farbill07/aeibriefs/20070516_Summary.pdf).

On ne saurait oublier de souligner la sous-notification massive à l'OMC de ces subventions aux assurances agricoles des EU puisqu'elle a été en moyenne de 51% de la réalité de 1995 à 2007, n'ayant notifié que 1,241 Md\$ sur un coût total de 2,542 Md\$, et encore en supposant que les subventions aux calamités répondaient aux critères de la boîte verte, ce qui est moins que sûr. De plus, indépendamment de ce coût énorme pour les finances publiques, les fortes subventions aux assurances et aux calamités ont poussé les agriculteurs à cultiver des terres marginales qui ne l'auraient pas été en l'absence de ces fortes subventions, d'où les effets négatifs sur l'environnement. De plus ces subventions sont fortement concentrées sur 3 produits – maïs, soja, blé – qui ont reçu en 2008 79% du total, avec l'imputation induite que l'on peut en faire aux subventions aux productions animales, à l'exportation et à l'éthanol.

Pour conclure, on ne conseille pas à l'UE de s'engager dans un vaste programme de subventions des assurances agricoles non seulement parce qu'elle n'en aura pas les moyens budgétaires mais encore parce que cela traduit une fuite en avant dans des pseudo solutions qui seront loin d'avoir la même efficacité que de refonder la PAC sur des prix rémunérateurs.

III – Le roi est nu : seule la souveraineté alimentaire peut assurer un développement durable de l'agriculture européenne

On l'a vu, la grande majorité des acteurs européens – des sphères politiques, professionnelles et académiques – proposent de modifier la PAC de 2014-20 en limitant la protection à l'importation aux seuls produits agricoles venant des pays ne respectant pas les normes sociales et environnementales de base et en recentrant des aides directes réduites globalement sur les prestations de biens publics multifonctionnels fournis par les agriculteurs. Mais on a aussi montré que cette stratégie est impossible. De même promouvoir les marchés à terme serait contre-productif pour la stabilisation des prix agricoles et ne profiterait qu'aux spéculateurs tandis que l'UE ne disposera pas des moyens budgétaires pour promouvoir les assurances agricoles. Par conséquent le roi est nu.

A – Les perspectives calamiteuses de l'agriculture européenne à moyen et long terme

Plus précisément ce sont les agriculteurs de l'UE qui seront nus mais aussi ceux au nom de qui cette stratégie est déployée, en commençant par les défenseurs de l'environnement et les consommateurs. L'UE s'acheminerait alors vers le type d'agriculture décrite dans le rapport publié en 2000 par la Commission européenne et qu'elle avait commandé aux professeurs W. Henrichsmeyer et H.P. Witzke de l'université de Bonn : "*Puisque seules les exploitations atteignant un degré minimum de compétitivité internationale survivront... dans les marchés libéralisés à long terme... un objectif clé de la PAC devrait être de contribuer à la compétitivité internationale d'un noyau d'exploitations commerciales dans les zones les plus adaptées d'Europe*"⁷⁹.

Ainsi c'est la Commission européenne qui est elle-même nue : il s'agit de sacrifier la grande majorité des agriculteurs et de fait de l'agriculture en allant vers un "modèle agricole européen" de quelques dizaines de milliers d'exploitations géantes du type de celles du Brésil et d'Argentine capables de se passer de toute subvention à l'exportation, de toute protection à l'importation et de toute aide directe ! Edgar Pisani avait répondu par avance dès 1993 pour le Groupe de Seilhac que ces méga-exploitations "*uniquement soucieuses de performances*

⁷⁹ W. Henrichsmeyer, H.P. Witzke, *Overall evaluation of the Agenda 2000 CAP reform*, Bonn University, European Commission, February 2000, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/impact/6_en.pdf.

*quantitatives et recherchant l'abaissement de leurs coûts... n'auront cure du milieu, se mécaniseront plutôt que d'embaucher et deviendront, au moins pour les denrées de base, des usines agricoles étrangères à leur milieu, indifférentes à leur environnement, capables seulement d'occuper et d'exploiter au maximum une partie limitée de notre territoire"*⁸⁰.

Comme l'OCDE, la Commission considère froidement la baisse des emplois agricoles puisque, pour le Rapport Buckwell (inspirateur de l'Agenda 2000 et toujours bien en cour à la Commission) publié en 1997, *"l'emploi va (et doit) continuer à baisser dans l'agriculture"*. En fait c'est bien cela la perspective que les fonctionnaires de la Commission européenne, comme John Bensted-Smith, et de nombreux économistes agricoles ne considèrent pas comme un problème : la baisse inéluctable des aides directes du RPU et leur réorientation vers le *second* pilier des aides agri-environnementales jointe à la baisse programmée de la protection à l'importation liée aux négociations du Doha Round et aux accords bilatéraux, notamment avec le Mercosur, conduiront forcément à un "ajustement structurel", à une "restructuration", en clair à une forte concentration des exploitations que la Commission ne perçoit pas comme allant forcément contre l'environnement. D'ailleurs des débats existent à ce sujet⁸¹.

Trois économistes suédois ont présenté le 13 mars 2010 une analyse de l'impact du paiement unique sur l'environnement dans l'UE-27 et concluent : *"L'évaluation de l'environnement indique que les impacts du découplage sont moindres dans les régions relativement productives aux conditions favorables pour l'agriculture, parce que la plupart des terres continuent à être utilisées pour la production agricole. Dans les régions marginales aux coûts de production relativement élevés, le découplage a un impact négatif à la fois sur le paysage et la biodiversité, parce que le découplage conduit à l'homogénéisation de l'utilisation de la terre, parce qu'elle est soit sortie de la production ou "simplement" maintenue en "bonne condition agricole et environnementale"*⁸².

Un autre rapport du même jour a évalué l'impact sur l'emploi des aides des piliers 1 et 2 de la PAC et conclut : *"Ce papier offre une vue complète des impacts sur l'emploi de la PAC réformée (Piliers I et II) et reflète les résultats d'un projet financé par l'UE et comparant la situation dans 5 Etats membres [Italie, Royaume-Uni, Grèce, Allemagne, Suède]. Les résultats offrent un message clair sur la manière dont la réforme a affecté les activités agricoles et la génération des emplois ruraux... Les réformes du Pilier I ont créé des changements dans l'état d'esprit des agriculteurs qui adoptent une stratégie de changements dans l'utilisation des terres en cherchant à atteindre un niveau de recettes maximum. Cela a des conséquences négatives sur l'emploi rural... Cependant, les résultats indiquent clairement que les mesures du Pilier II peuvent atténuer les impacts négatifs du Pilier I. Le premier doit jouer un rôle plus effectif, spécialement dans les territoires plus périphériques et moins accessibles, et devrait être mieux combiné avec d'autres mécanismes de développement économique (spécialement les politiques régionales). Mais ce n'est le cas jusqu'à présent"*⁸³.

⁸⁰ Edgar Pisani, *Appel du Groupe de Seilhac*, Fondation pour le Progrès de l'Homme, avril 1993.

⁸¹ Alan Matthews, *Does farm size influence environmental outcomes?*, July 24th, 2009. <http://capreform.eu/does-farm-size-influence-environmental-outcomes/>

⁸² Mark Brady, Sone Ekman and Ewa Rabinowicz, *Impact of decoupling and modulation in the European Union: A sectoral and farm level assessment*, <http://www.oecd.org/dataoecd/23/9/44738139.pdf>

⁸³ Konstadinos Mattasa, Filippo Arfinib, Peter Midmorec, Michael Schmitzd and Yves Surry, *CAP's impacts on regional employment: A multi-modelling cross country approach*, 13 March 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/48/44740395.pdf>

Enfin la Commission européenne a publié les résultats de 3 scénarios possibles mais extrêmes pour la PAC en 2020⁸⁴ : 1) le 1^{er} scénario est basé sur une baisse de 20% en valeur réelle du budget PAC, un découplage total des aides dans le RPU mais en baisse de 30% en valeur réelle mais un doublement (+105%) des aides du pilier II et le scénario prévu par le Projet de modalités agricoles du 6 décembre 2008 de l'OMC; 2) le 2^{ème} scénario voit au contraire une hausse des aides du pilier I compensée par une baisse de celles du pilier II, ceci dans un budget agricole en baisse de 20% en valeur réelle, la mise en œuvre permanente des mesures du "bilan de santé" avec un paiement unique moyen à l'hectare au niveau de chaque Etat membre et le maintien d'aides couplées comme dans le "bilan de santé", une baisse en valeur réelle de 15% du pilier I et une hausse de 45% du pilier II, et les mêmes mesures pour l'OMC que dans le scénario 1; 3) dans le 3^{ème} scénario dit de "libéralisation" toutes les barrières à l'importation et exportation sont abolies ainsi que toutes les subventions et soutiens du marché mais il ya un doublement des aides du pilier II, le budget agricole total étant réduit de 75% en valeur réelle. L'objectif de 10% de biocarburants en 2020 est maintenu dans les 3 scénarios.

Certains résultats sont communs aux 3 scénarios : baisse à la fois de la production agricole et de la production agroalimentaire, y compris dans le scénario 3 de pleine libéralisation des importations. Il y a une hausse de la production végétale, notamment à cause des agrocaburants (sauf dans le scénario 3 où les importations d'éthanol sont plus compétitives), mais avec baisse de la superficie (rendements en hausse), plus marquée dans le scénario 3, mais la production animale se maintient pour le porc et la volaille, sauf dans le scénario 3. Par contre la viande bovine perd du terrain dans tous les scénarios. La production laitière résiste grâce au maintien d'exportations de fromages, même dans le scénario 3.

Le nombre d'exploitations baisse d'un tiers dans le scénario I (de 11 à 7 millions entre 2002 et 2020), dont de 15% dans l'UE-15 et de 40% dans l'UE-12. Quant au revenu agricole, il baisserait de 7% dans le scénario 1, se stabiliserait dans le scénario 2 et baisserait de 29% dans le scénario 3. L'emploi agricole passerait en moyenne de 5,43% des actifs en 2004 à 3,05% en 2020, les plus forts pourcentages de baisse intervenant dans l'UE-12. On le voit, les perspectives les plus sombres concernent l'agriculture des nouveaux Etats-membres de l'UE-12 qui, loin de rattraper ceux de l'UE-15, descendront plus profondément aux abymes.

Tous ces rapports sont profondément préoccupants pour l'avenir des agriculteurs européens et contrastent radicalement avec la vision très optimiste des défenseurs de l'environnement et d'une agriculture durable multifonctionnelle reflétée dans la première partie de ce document. Face à cela, que font donc les responsables politiques et syndicaux de l'UE-27? Comme si ces perspectives, liées à la croyance que la mondialisation libérale en cours est inéluctable, ne devaient pas provoquer des politiques volontaristes pour redonner espoir aux agriculteurs comme à tous les citoyens qui pensent qu'une autre Europe est possible et nécessaire. Ne serait-ce que parce qu'il faudra bien que l'UE nourrisse sa population en 2050 pour laisser à celles d'Asie et du Proche-Orient la possibilité de trouver sur le marché mondial les aliments excédentaires que pourra encore leur offrir l'Amérique du Sud.

⁸⁴ EU Commission, *Scenar 2020-II – Update of scenario study on agriculture and the rural World*, December 2009, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm

B – La nécessité de refonder la PAC sur la souveraineté alimentaire

1) C'est l'intérêt évident des agriculteurs européens

Une très large majorité d'agriculteurs européens, y compris les gros exploitants qui ont défendu la priorité à l'exportation et perçoivent de gros chèques de DPU, cherchent à défendre la souveraineté alimentaire (SA) afin que leurs revenus soient essentiellement basés sur des prix rémunérateurs. Pour les raisons suivantes:

a) La certitude que les aides directes, notamment du RPU, vont baisser du fait de la volonté d'une majorité d'Etats membres de consacrer plus de moyens aux autres politiques de l'UE, alors qu'ils ne veulent pas accroître le Budget total de l'UE depuis longtemps, a fortiori en ces temps de crise. En outre une part accrue des aides directes du premier pilier, celles allant dans la poche individuelle des exploitants, sera transférée au second pilier axé sur le développement rural. Et, suite aux décisions du "Bilan de santé", les privilèges des gros exploitants ayant bénéficié de plus grosses aides vont être fortement rognés par une "modulation" plus forte et par la volonté de l'UE d'uniformiser les DPU à l'hectare.

b) Ils savent que l'UE a accepté d'éliminer totalement les restitutions à l'exportation fin 2013 si le Doha Round est signé. Et ils savent aussi que les aides internes, dont les DPU, allant aux produits exportés pourraient être poursuivies à l'OMC et comme n'étant pas dans la boîte verte, après les précédents des affaires "produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002, "coton" de mars 2005 et "sucre" d'avril 2005. Puisque l'UE a accepté de réduire de 70% ses aides couplées par rapport à leur niveau de la période de base 1995-00 si le Doha Round est signé, on voit l'énorme épée de Damoclès qui pèse sur les revenus des agriculteurs européens.

c) Ils savent qu'une majorité renforcée d'Etats membres sont partisans de la libéralisation accrue de la PAC, en particulier de la baisse des droits de douane que la Commission a accepté de réduire de 54% en moyenne dans le Doha Round. D'autant que la moindre baisse des droits sur les "produits sensibles" sera contrebalancée par une hausse des quotas tarifaires à droits réduits. Qui plus est l'Espagne souhaite finaliser l'accord de libre-échange avec le Mercosur au cours du 1^{er} semestre 2010.

d) Ils constatent que la volatilité accrue des prix agricoles liée au démantèlement des outils de régulation, renforcée par celle du taux de change de l'euro, accentue les risques de fortes baisses de revenu dans un contexte où les DPU vont baisser et ils reconnaissent que la fixité de ces aides est politiquement intenable lorsque les prix agricoles sont très élevés comme en 2007 et au premier semestre 2008. Et ils savent aussi qu'ils ne pourront pas compter sur de fortes subventions sur des assurances récoltes ou revenus puisque le Budget agricole va baisser et que la part allant au 2^e pilier (développement rural) va augmenter.

2) Face à ces perspectives les agriculteurs européens n'ont que deux options

a) Ne rien faire et se laisser éliminer en silence et alors le Doha Round baissera fortement les droits de douane, augmentera les quotas tarifaires et supprimera les restitutions, sans empêcher l'effondrement de leurs aides directes, soit parce qu'elles seront contestées à l'OMC comme n'étant pas dans la boîte verte, soit parce que l'UE aura décidé de les baisser pour des raisons internes. A fortiori si l'UE signe un accord avec le Mercosur qui accentuera très fortement la pression sur les prix intérieurs en éliminant de très nombreux agriculteurs.

b) Prendre le taureau par les cornes et s'entendre avec les autres organisations de la société civile pour exiger que l'UE refonde la PAC sur des prix rémunérateurs, sur la souveraineté alimentaire par une protection efficace à l'importation, mais en éliminant tout dumping camouflé sous des aides directes bleues et vertes afin de trouver une majorité à l'OMC pour refonder l'Accord sur l'agriculture (AsA) sur les mêmes bases de SA. Comme c'est incompatible avec l'objectif premier de l'OMC et notamment de l'AsA, l'UE et les EU imposeront d'en sortir l'agriculture ou au minimum de revenir au statut spécifique qu'elle avait avant 1995 au GATT et qui autorisait toutes les formes de protection à l'importation, ainsi hélas que les subventions directes et indirectes à l'exportation qui seraient cette fois interdites.

Cette refondation de l'AsA sur la SA sera évidemment la plus bénéfique pour les agriculteurs des PED, d'autant que refonder la PAC et le Farm Bill sur la SA mettra fin au Doha Round puisque l'UE et les EU auront perdu leur monnaie d'échange vis-à-vis des PED qui ne seront plus tenus d'ouvrir leurs marchés intérieurs aux exportations des produits industriels et des services de l'UE et des EU. Même les PED exportateurs nets du G-20 y gagneront puisque la perte de leurs débouchés sur le marché intérieur de l'UE sera plus que compensée par la conquête des parts de marché que l'UE détient sur le reste du monde et qui disparaîtrait une fois éliminé son dumping total, c'est-à-dire y compris ses subventions internes aux produits exportés.

Avec la SA sans dumping, l'UE ne sera plus limitée dans les niveaux et modalités de protection à l'importation et dans les niveaux et types de subventions à établir. Les prix rémunérateurs seront garantis par des prélèvements variables à l'importation fixés de telle sorte que les agriculteurs produisant au plus au coût de production moyen de l'UE-27 – c'est-à-dire la moitié de la production de chaque produit – seront totalement rémunérés par ces prix sans nécessiter de subventions. Celles-ci, plafonnées par actif, seront réservées aux agriculteurs dont le coût de production est supérieur ou qui produisent trop peu mais qu'il faut maintenir à la terre pour des raisons de multifonctionnalité.

Cela n'empêchera pas d'accorder certaines subventions spécifiques, indépendantes des prix, pour rémunérer des services supérieurs aux contraintes sociales et environnementales imposées à tous les agriculteurs en contrepartie des prix rémunérateurs qui leur sont assurés.

Si l'UE s'interdira tout dumping direct et indirect – y compris par les aides internes aux intrants (dont aliments du bétail) et à la transformation-commercialisation profitant aux produits exportés –, cela ne l'empêchera pas d'exporter lorsque le prix mondial sera supérieur au prix moyen intérieur sans subventions, ce qui devrait intervenir davantage à l'avenir que par le passé. Car la survie des agriculteurs européens est essentiellement liée à leur maîtrise du marché intérieur qui a absorbé en moyenne 77,5% des exportations totales des Etats-membres de l'UE-27 de 2005 à 2007 contre 22,5% pour celles allant au reste du monde.

3) C'est aussi l'intérêt bien compris des firmes agroalimentaires

Il sera difficile de convaincre les grandes firmes agroalimentaires privées de l'UE de rebâtir l'AsA comme la PAC sur la SA puisque cela aurait le triple effet de les empêcher d'importer leurs matières premières agricoles au prix mondial, d'augmenter les prix de leurs matières premières agricoles sur le marché intérieur et de réduire très fortement leurs exportations agroalimentaires.

Il est toutefois possible de convaincre les firmes coopératives peu internationalisées et de nombreux petits négociants et transformateurs privés puisque l'essentiel de leurs débouchés sont sur le marché communautaire alors que la forte réduction des droits de douane et l'augmentation des quotas tarifaires résultant de la finalisation du Doha Round ainsi que d'un accord avec le Mercosur augmenteraient fortement les importations et condamneraient à la faillite de nombreuses industries de transformation de l'UE. Cela a d'ailleurs été confirmé, on l'a vu plus haut, dans les trois scénarios 2020-II.

Il sera plus facile de convaincre les firmes de l'agrofourriture (matériel agricole, fabricants d'intrants, crédit agricole, assurances agricoles, prestataires de services divers) de leur intérêt évident au maintien d'une agriculture vivante dans l'UE, et cela concerne aussi de grandes firmes, coopératives ou non, couvrant à la fois l'amont et l'aval de la production.

Il faudra aussi rappeler aux firmes agroalimentaires de l'UE, y compris les plus grandes, que le Doha Round n'est qu'une étape puisque l'objectif de l'AsA est de démanteler progressivement, au cours des Rounds à venir, toute protection à l'importation et toute subvention interne ayant des effets de distorsion des échanges. A fortiori cela se vérifiera-t-il avec la poursuite des accords bilatéraux de libre-échange négociés par la Commission européenne.

4) C'est aussi l'intérêt des consommateurs

A une époque où augmentent les achats alimentaires dans les "hard-discounts" et où la crise a réduit le pouvoir d'achat de nombreux consommateurs privés d'emploi, les convaincre qu'ils peuvent gagner à la refondation de l'AsA et de la PAC sur la SA semble impossible puisqu'il en résultera inévitablement une hausse minimale des prix alimentaires même si elle est limitée. Fort heureusement on peut les convaincre qu'ils ont tout à y gagner.

D'abord ils paieront moins d'impôts pour financer la PAC et il y aura moins de chômeurs – donc plus de cotisations sociales et moins d'impôts pour les soutenir –, un environnement moins pollué – moins d'impôts encore –, une meilleure qualité des produits et un milieu rural plus vivant. Ces baisses de dépenses publiques pour la PAC et ses dégâts dégageraient certaines ressources pour aider les citoyens défavorisés à supporter momentanément des prix alimentaires supérieurs.

En fait la hausse des prix alimentaires sera limitée. Les consommateurs de l'UE-27 affectaient en 2006 15% de leur budget à se nourrir (avec boissons mais sans tabac). Puisque le poids des prix agricoles dans les prix alimentaires est en moyenne de 20%, du moins en France, soit de 3% du budget des ménages, une hausse des prix agricoles de 30%, donc de 6% des prix alimentaires, ferait passer la part de l'alimentation à 3,9% du budget des ménages en supposant que les marges des autres intervenants des filières alimentaires restent fixes en valeur absolue. En étalant la hausse des prix agricoles sur 6 ans et en l'absence de répercussion sur les marges des autres opérateurs de la filière alimentaire, le poids de l'alimentation dans le budget des ménages passerait à 15,9% après 6 ans et n'augmenterait plus au delà. Mais, en tablant sur une hausse du PIB/tête de 1,5% par an à moyen terme d'ici 2 ans – une fois sortis de la récession actuelle et sachant que le PIB/tête de l'UE-25 a augmenté de 2% par an de 2000 à 2005 – cela entraînerait une hausse de 9,34% du revenu des ménages en 6 ans. En étalant la hausse des prix sur 6 ans, le poids des prix agricoles dans le budget des ménages atteint un pic de 3,57% en année 6 et il redevient inférieur à 3% en année 18. Le poids de l'alimentation dans le budget des ménages plafonne à 15,57% en année 6 et décroît

au-delà. Par contre si le PIB et le revenu des ménages retrouvent le taux de croissance de 2% de 2000 à 2005, le pourcentage de l'alimentation dans le budget des ménages revient à 15% entre les années 12 et 13.

Evolution de l'alimentation dans le budget des ménages de l'UE-25 si hausse de 30% des prix agricoles sur 2005

Années	0	1	2	3	4	5	6	17	18
Si stagnation du budget des ménages et des marges absolues des autres opérateurs									
Hausse des prix agricoles de 30% en 6 ans	100	104,47	109,14	114,02	119,12	124,44	130,00	130,00	130,00
Prix agricoles/budget total des ménages	3,00%	3,13%	3,27%	3,42%	3,57%	3,73%	3,90%	3,90%	3,90%
Alimentation/budget total des ménages	15%	15,13%	15,27%	15,42%	15,57%	15,73%	15,90%	15,15%	14,90%
Avec hausse du budget des ménages de 1,5%/an et stagnation des marges absolues des autres opérateurs									
Budget des ménages en hausse de 1,5%/an	100	101,5	103,02	104,57	106,14	107,73	109,34	128,80	130,73
Prix agricoles/budget total des ménages	3,00%	3,08%	3,17%	3,27%	3,36%	3,46%	3,57%	3,03%	2,98%
Alimentation/budget total des ménages	15%	15,08%	15,17%	15,27%	15,36%	15,46%	15,57%	15,03%	14,98%
% du budget non alimentaire	85%	84,92%	84,83%	84,73%	84,64%	84,64%	84,43%	84,97%	85,02%
Avec hausse du budget des ménages de 1,5%/an et hausse des marges absolues des autres opérateurs égale à celle des prix agricoles									
Hausse marges absolues des autres opérateurs	12%	12,08%	12,17%	12,27%	12,36%	12,46%	12,57%	12,03	11,98
Alimentation/budget total des ménages	15%	15,16%	15,34%	15,54%	15,72%	15,92%	16,14%	15,06%	14,96%
% du budget non alimentaire	85%	84,84%	84,66%	84,47%	84,38%	84,08%	83,86%	84,94%	85,04%

Au pire, si on ne peut empêcher la hausse des marges des autres acteurs des filières agroalimentaires mais en les limitant à la hausse en valeur absolue des prix agricoles, la part de l'alimentation dans le budget des ménages plafonnerait à 16,14% en année 6 et retomberait progressivement au dessous de 15% en année 18.

C – Pourquoi la souveraineté alimentaire est paradoxalement la forme la moins protectionniste de soutenir les agricultures

1) Pour les économistes, tout soutien public qui a pour effet d'accroître la compétitivité des produits nationaux relativement à celle des produits étrangers est une forme de protection. La protection à l'importation n'est donc qu'un type de soutien parmi bien d'autres. Il faut souligner fortement ici la faille intellectuelle de la majorité des économistes, relayée par celle des hommes politiques, des médias et des citoyens, pour qui le protectionnisme est l'horreur absolue, un "vieux démon", un "relent égoïste", une "hydre", alors qu'ils ne trouvent rien à redire aux subventions qui sont pourtant la pire forme de protectionnisme.

2) En effet, comme le dit Vandana Shiva (1997), "*Le libre-échange n'est pas l'anti-protectionnisme. C'est le protectionnisme des puissants*". Car la protection à l'importation est le seul soutien accessible aux pays pauvres, qui n'ont pas les moyens de subventionner significativement leurs agriculteurs, d'autant qu'ils constituent généralement la majorité des actifs : les 2/3 en Afrique subsaharienne.

3) Toutes les subventions, même de la *boîte verte* de type agri-environnemental, réduisent le coût de production et ont un effet de dumping quand les produits bénéficiaires sont exportés. Comme les aides du RPU ne sont pas imputables à un produit particulier on peut les imputer à tous les produits exportés par l'UE qui peuvent être tous attaqués pour dumping.

4) Seuls les pays riches peuvent utiliser des subventions pour se protéger des importations sans avoir à utiliser des mesures spécifiques à l'importation : en compensant la réduction des prix intérieurs jusqu'à leur niveau mondial de telle sorte que les firmes agro-alimentaires n'ont plus d'incitation à importer. Cet effet de substitution à l'importation a été démontré par la réduction de moitié du prix des céréales dans l'UE suite aux réformes de la PAC de 1992 et 1999, qui ont permis de limiter les importations de soja et autres aliments du bétail (manioc, corn gluten feed, tourteaux d'oléagineux...) comme l'a reconnu la Commission de l'UE.

5) Les soutiens *couplés* – au prix ou à la production de l'année en cours – sont largement utilisés pour maintenir les prix intérieurs *au dessus* des prix mondiaux – cas des prix d'intervention de l'UE – et sont compatibles avec l'absence d'exportations, mais les subventions bleues et vertes permettant d'abaisser les prix intérieurs *au dessous* du coût de production ont un effet de dumping quand les produits qui en bénéficient sont exportés.

6) Ayant un budget très limité, les PED donnent la priorité aux subventions couplées qui ont un effet plus direct sur la production et les prix. Par contre celles soi-disant partiellement découplées (*boîte bleue*) ou totalement découplées (*boîte verte*) sont en fait couplées.

7) Puisque les subventions *découplées* de la boîte verte sont autorisées sans limites, elles sont même plus protectionnistes que les subventions à l'exportation, qui sont plus transparentes et qui autorisent des mesures antidumping quand elles dépassent le plafond autorisé.

8) Paradoxalement, la protection à l'importation est le seul moyen de rebâtir des politiques agricoles orientées par le marché, où l'essentiel du revenu agricole soit basé sur des prix rémunérateurs, mais sur les prix intérieurs, pas sur des prix mondiaux très volatils et de dumping.

L'UE se flatte que, avec le Régime de paiement unique (RPU) depuis 2005 soi-disant totalement découplé, la PAC permet aux agriculteurs de mieux répondre aux signaux du marché, c'est-à-dire aux prix. Mais ces prix ne sont plus des prix de marché puisqu'ils sont très inférieurs au coût de production moyen de l'UE si bien que la suppression du RPU éliminerait rapidement 90% des agriculteurs de l'UE.

9) Reconstruire l'AsA sur le principe de la SA – sur une protection efficace à l'importation sans dumping camouflé sous des aides internes bleues ou vertes – simplifierait énormément l'AsA : dès lors que tout pays sera libre de fixer le niveau approprié de protection à l'importation, il est inutile de fixer des règles sur les soutiens internes.

Même les subventions à l'exportation ne seraient pas un problème si chaque pays peut s'en protéger à l'importation. Mais, compte tenu de l'incapacité politique de très nombreux PED d'accroître cette protection par suite des conditionnalités du FMI et de la BM, l'élimination des subventions explicites et implicites à l'exportation reste prioritaire.