

Annexes de

Proposition pour une nouvelle politique agricole et alimentaire

qui relèvera les défis de ce siècle

par JM Boussard and A. Trouvé et d'autres auteurs, 11 July 2010

1: Agrocarburants	Jacques Berthelot
2: Market power (en anglais)	Vicki Hird
3: Politique agricole des Etats Unis	Sophie Devienne
4: Compatibilité avec les règles de l'OMC	Jacques Berthelot

Annexe 1

Quelle politique de l'UE pour les agrocarburants dans les transports ?

Jacques Berthelot

Le boom mondial des agrocarburants, y compris dans l'UE, a été motivé par la perspective de prix croissants des carburants fossiles et la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). La directive 2009/28/EC du 23 avril 2009 oblige chaque Etat membre à incorporer 10% d'énergie renouvelable – biocarburant ou électricité – dans l'énergie pour le transport d'ici 2020. J'écarte de cette analyse le biogaz dont personne ne conteste l'intérêt.

La production mondiale d'agrocarburants a augmenté de 59 à 93 milliards de litres (Mdl) de 2007 à 2009, dont de 49,6 à 73,9 Mdl pour l'éthanol et de 10,2 à 19,3 Mdl pour le biodiesel.

Si la production de l'UE-27 a augmenté de 7,9 à 11,7 Mdl de 2007 à 2009, le niveau stagne depuis 2008 (11,6 Mdl) car le biodiesel a reculé de 1 Mdl en 2009.

Toutes les institutions internationales leur imputent une lourde responsabilité, surtout à l'éthanol de maïs des EU, dans l'explosion des prix agricoles et les émeutes de la faim en 2007-08. Ni les EU ni l'UE ne veulent y renoncer, tablant sur la rentabilité prochaine des biocarburants de 2^e et 3^e générations (cellulose pour l'éthanol et algues pour le biodiesel). Dans tous les cas on doit s'attendre à ce que les produits basés sur la biomasse concurrencent les surfaces pour la production agricole et le bois dont l'efficacité énergétique est très supérieure, et la fertilité des sols baissera sans la restitution des résidus de récolte.

Même si le bilan énergétique des agrocarburants de l'UE est positif compte tenu des coproduits d'alimentation animale, leur bilan environnemental et social est très négatif. Car les analyses concluant à leur bilan positif sur les GES ne prennent pas en compte l'impact sur les changements d'affectation des sols dans le reste du monde (ILUC) et sous-estiment l'impact

des émissions d'oxyde nitrique lié à l'utilisation d'engrais minéraux. L'analyse la plus récente de T.W. Hertel qui tient compte des impacts ILUC conclut à un bilan négatif de l'éthanol de maïs des EU sur les GES (Hertel 2010) lorsque la production d'éthanol atteindra l'objectif de 56,7 Mdl, bien que cela n'implique pas d'importations. En Europe les importations seront clairement nécessaires dès lors qu'on juge indispensable de conserver un minimum d'autosuffisance alimentaire. Mais les larges importations de l'UE, particulièrement de biodiesel, auront un bilan écologique et social d'autant plus lourd qu'on peut déjà en constater les effets pervers en Indonésie, Malaisie et Colombie (Berthelot 2009), où les terres vouées à la production alimentaire et les forêts ont été converties à la production d'agrocarburants.

Certes la directive du 23 avril 2009 stipule que les biocarburants devront réduire les émissions de GES par rapport aux carburants fossiles de 50% en janvier 2017 et 60% en janvier 2018, et que les pays d'origine devront appliquer les conventions sociales du BIT. Mais la faisabilité de tels contrôles est très problématique. Et il faut souligner deux impacts sociaux globaux : les futures flambées des prix alimentaires et émeutes de la faim qui résulteraient de la poursuite de la production d'agrocarburants, accentuées par la poursuite de l'accaparement des terres dans les pays en développement, au détriment de la petite paysannerie.

Pour toutes ces raisons, on doit recommander d'arrêter la production industrielle d'agrocarburants pour les transports dans l'UE et de développer la production durable de bois-énergie, de biogaz, voire d'huile végétale brute utilisée directement dans les exploitations.

Annex 2

Market Power

By Vicki Hird, Independent Food and Environmental Consultant, and others.

Which policy should be promoted for a better distribution of the added value generated in the food chain?

1 - The issues

The CAP, like agricultural policies elsewhere, has generally had a narrow focus on agricultural production, without regard to wider economic and social issues any more than environmental ones. One of the consequences was a rapidly growing concentration in the hands of only a few companies of the supply of seeds and other inputs as well as of retailing, processing and trading operations. These developments have given excessive power to these parts of value chains which has even led to abuses of power. They squeeze the incomes of both consumers and farmers.¹

¹ In Europe the turnover of food and drink industries (from manufacturing to food service) was €2750 billion and of agriculture holdings was €319 i.e. about 11%, yet the agriculture sector spends 20%-30% on average of the costs of consumer food products.

1.1 The monopoly power of the processing and retailing industries

Addressing the last point, in a Preliminary Survey of Evidence, the AAI- Agribusiness Accountability Initiative found that buyer power abuses are practised in at least 17 EU member states (Stichele & Young, 2009). These abuses arise from increasing concentration of market shares by processing industries, and, above all, by supermarket chains in most EU member states, as well as from their buying arrangements at the national level and the EU level. Suppliers now have fewer alternative outlets to sell their produce and this means a change in bargaining power between them and these “downstream” industries.

Most of the time these abuses arise from solutions that are sought for technical (e.g. logistic) problems. Consider for instance the milk collection in a given area. Two processing firms can compete by collecting milk in the whole area, but collectors will have to travel distances which could be reduced if each of them individually collects the whole production in only half the area. This is a strong incentive to avoid competition and agree that each firm will collect milk in half the area nearest to its milk processing plant, thus benefiting from a monopoly over the farmers in it. Similar situations are frequent in food chains. Even for supermarkets there is no point having two competing stores on both sides of a street, while another nearby district is deprived of any food supply.

As long as a significant number of actual or potential competitors are capable of replacing existing firms as soon as they draw out to benefit from the gain in efficiency, this monopolistic organisation is for the benefit of consumer. This is the reason for which, until recently, this development was successful, and even popular. But as time passes and technical progress leads to larger such partial monopolies the number of possible competitors is rapidly decreasing, thus leaving existing industries with an enormous monopoly power they can exploit to their exclusive advantage. Monopsony or monopoly power abuses have been increasingly discussed and researched, as well as solutions sought, by competition authorities, governments and parliaments, branch organisations and the media in EU member states.

Stichele and Young suggest that evidence of supermarkets’ abusive buyer power practices that has been reported and that results in distorted and unfair business-to-business relations and in anti-competitive behaviour includes:

Extra payments or retro-active payments by suppliers to supermarkets, such as payment for advertisements and renewal of stores, sometimes outside contractual arrangements or without assent from the suppliers,

Payments to be able to supply to, and be on the shelves of, supermarkets (listing fees, slotting fees).

Harsh negotiations and threats of de-listing which result in very low payments for suppliers’ products.

Late payments which enable supermarkets to gain profits at the expense of suppliers.

Reducing the number of suppliers to a few or just one.

Requiring that suppliers do not sell at lower prices to competitors.

As a result, some suppliers have gone under, or survived on very low profit margins. This survey found that small and medium enterprises (SMEs) in the food sector and farmers have been especially vulnerable.

1.2 'National' escape routes offered to processing and retailing industries operating in the EU

An additional problem arises because cross-border buying groups are made up of supermarkets from different EU countries and operate across EU borders. They open up the potential for anti-competitive collusion between supermarkets (such as sharing information on prices) that is virtually impossible to address through national laws. In terms of buying practices, again they operate in a regulatory void that could be filled by EU-wide legislation. Note that it seems buying groups do not buy directly from producers outside Europe, and that they concentrate on bulk goods rather than fresh produce. However, they do buy some bulk commodities produced in developing countries indirectly through importers, and buying pressures may be squeezing producers further down the chain.

There have been increasing calls for an EU wide response to these issues.² Whilst national action can be useful, a number of factors make an EU-wide response necessary. In addition, EU-wide rules are needed to dissuade supermarkets from re-locating to or buying goods in countries with weaker regulation on buyer power (e.g. through subsidiaries). For example, Carrefour moved its HQ to Switzerland when France tightened restrictions on buyer power.³ The EU is a common market that needs common rules to ensure as wide a playing field as possible.

Supermarkets buy goods across borders in other EU countries for export back to their 'home' country. Because abusive buying practices usually originate from buying staff based in the home country, the exporting country has no way of controlling them.⁴ EU-wide rules would fill this 'regulatory void',

So what reforms are required in EU and domestic competition policies and practices to secure fair payments to, and shorter supply chains between, producers and consumers? How could such policies tackle these issues, limit excessive profit margins and break up damaging mono/oligopolies?

1.3 The Need for EU-wide response

It is worth noting that the EU has recently responded to pressure from NGOs and industry and consumer bodies. A recent Communication identifies "significant tensions in contractual relations between actors of the chain, stemming from their diversity and differences in bargaining power. It also highlights the lack of transparency of prices along the food chain as well as the increased volatility of commodity prices. Finally, it shows that the internal market for food is still fragmented across products

2 AAI, MEPS, ActionAid

3 Given that Switzerland is not in the EU, there's nothing to stop supermarkets from re-locating there if EU-wide rules came in. Even so, the chances of major supermarkets migrating to Switzerland en masse are remote.

4 Note however that the UK Supermarkets Code of Practice applies to UK supermarkets direct suppliers based anywhere in the world.

and Member States”.⁵ In order to overcome the challenges identified and improve the functioning of the chain, the Commission proposes to promote sustainable and market-based relationships between stakeholders of the food supply chain; increase transparency in the food supply chain; and foster the integration of the internal market for food and the competitiveness of all sectors of the food supply chain. The Commission is due to report on the advancement of these proposals by the end of 2010. It proposes to expand the membership, status and mandate of the High-Level Group on competitiveness of the agro-food industry to create a forum of discussion for the food supply chain.⁶

This Commission move has been welcomed by farming organisations. The EU farmers’ organisation [COPA-COGECA](#) said it was a step in the right direction, but called for more measures to help farmers consolidate and increase their negotiating strength. Others have critiqued the research – the AAI suggest that the report seems to be heavily influenced by the comments from the retailers themselves and that the ‘remedies are weak (leaving it to member states) and possibly damaging’. It is worth reading the very useful “Misperceptions about retail in the food chain promoted by the commerce sector” by the AAI which details why we must address research into the whole food sector and ensure social and environmental goals are addressed, not just consumer prices.⁷

2 - Proposed mechanisms/remedies

2.1 Shortening the food chains

In the first place we should note that a ‘bottom-up’ movement is taking place that circumvents the problems outlined above. Citizens get their food straight from the farmer, and farmers form cooperatives that supply directly to consumers or groups of consumers. In France the First AMAP’s (Associations pour le Maintien d’une Agriculture Paysanne) were established in 2001 and now there are between 1000 and 1200; they had their first national gathering in December 2009⁸. In other European countries there are similarly rapid developments. In the Netherlands there is one new farmers’ cooperative operating on both sides of the German-Dutch border (thus qualifying for Euregio-funds) that is supplying to institutions such as hospitals in the first instance and that may even start a small milk processing plant. It has set itself sustainability and transparency objectives. Farmers’ incomes have risen by 15-30% (in some cases the difference between survival and giving up), whereas consumer prices on average have remained the same.⁹ Government and EU subsidies were helpful in the first stage when the new distribution-chain was being set up. European funds might facilitate these developments in an equitable way across Europe

5 EU agriculture commissioner Marian Fischer Boel “Food prices in Europe” This Communication is the outcome of an inter-service Task Force, led by Directorate Generals AGRI and ECFIN, into which the services of Commissioners Kroes and Kuneva contributed actively.”

6 http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article16028_en.htm

7 AAI Advice to MEP 18th November final draft. AAI. Pers comm. Judith Whately. Nov 2009.

8 See www.miramap.org

9 See <http://www.epfs.eu/uploads/EPFS%20website%20good%20pr%20cooperatives%20orgeional.pdf>

2.2 Competition law and other policy areas

Competition policy is the main policy area resorted to in Europe to tackle the problems connected with excessive market power of the processing and retail business. This has not been very successful in the decades after regulation was abandoned, so European laws have not been very effective in curbing the power of the food industry. As we have seen above the excessive market power has even led to power abuse, especially affecting the producers and Small and Medium Business enterprises, and there are no EU wide rules to curb abuse across borders. The Commission's response to these challenges has been termed inadequate by the EU farmers' body GOPA-COGECA, and also by the AAI who said that the report seems to be heavily influenced by the comments from the retailers themselves.

Other policy areas might be :

- planning law (national - or EU - planning restrictions being used to limit growth at local or even national level of monopolies),
- contract Law (could national or EU contract law be applied/strengthened/enforced to ensure that some abuses of power become unlawful e.g. retrospective discounts, last minute changes in contracts etc?) and
- Company Law (bring in far more accountability to Company Law . CSR - corporate social responsibility - could have an impact if mandatory and enforced.)

However, since no Europe-wide initiatives have been taken yet in these areas it does not seem wise to be more confident about these solutions than about competition law reforms.

Some solutions that have been suggested by Civil Society Organisations are:

- Corporate Social Responsibility, and the 'human rights' angle suggested by IAASTD¹⁰. Rights-based approaches explicitly recognize the power dynamics involved in hunger and poverty and allow people whose human rights are being violated to gain control of their lives and destinies. This requires a strong role for the (global) government and regulations on investment.
- Dutch dairy farmers commissioned a study into possibilities for self-regulation (e.g. a voluntary quota fund) within the framework of European competition law. But possibilities are very limited; it seems hard to avoid being accused of forming 'cartels'.¹¹ It should be noted that there is a threshold of 5% of producers in a country beyond which a group of producers is deemed a 'cartel', whereas the threshold for firms to avoid being accused of forming a monopoly, e.g. after a merger, is 60%.

2.3 Agrarian policy

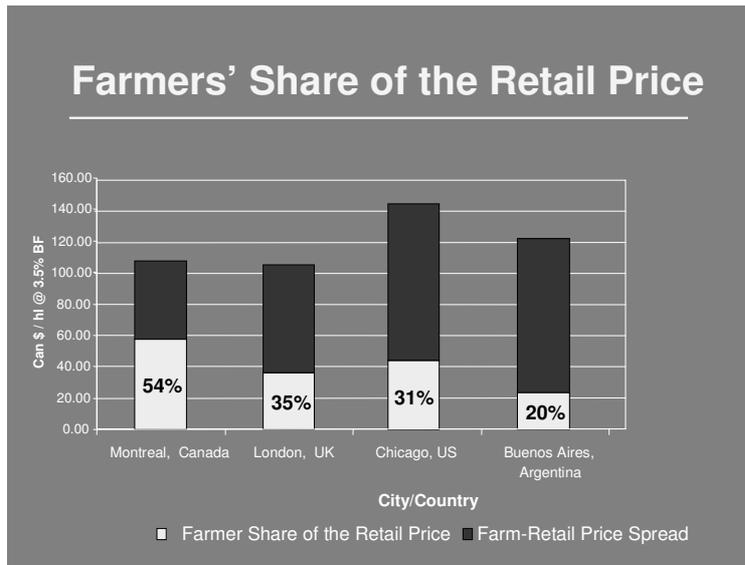
Some organisations and agricultural scientists are convinced that the supermarket power and abuses could be curbed in a more regulated European system. They point to the example of Canada, where according to a 2007 survey of the situation in the US, the UK, Canada and Argentina, the Canadian

10 see http://www.agribusinessaction.org/clearinghouse/documents/AAI%20ENGLISH_.pdf

11 Advice for the NMV 20 October 2009 'Possibilities for self-regulation between agricultural policy and competition law', University of Utrecht. In the context of the exceptions, such as article 81(3) of the EC Treaty and article 86(2) of the EC Treaty, public interests can be taken into consideration by the Commission (or the Netherlands Competition Authority - NMA) to determine whether cartel agreements are or are not allowed. However, the margin left for this within the context of article 81(3) of the EC Treaty is limited, and article 86 (2) of the Treaty only applies if dairy farmers are entrusted with tasks of general economic interest.

farmer gets the largest share of the consumer's dollar, as much as 54%, whereas a dairy farmer in Argentina where the free market reigns supreme in dairy gets only 20%. (see figure A2.1). (In the summer of 2009 when farmers in Europe got only 20 Eurocents for a litre of milk and blocked the streets in their capitals and in Brussels the price in Canada was still 40 cents.) But the consumer profits as well: the dairy package in supermarkets in Argentina or the US is more expensive than that in the quota-market of Canada and the EU. And even the processors seem to profit because they get a stable year-round supply of milk and can plan their work more successfully.¹²

Figure A2.1 :



Canadian farmers are members of the provincial marketing boards and sell all their milk to it. The marketing boards are governed in every province by dairy farmers. They have the legal authority to regulate, decide on prices and inspect the milk quality. The farmers and representatives of the government decide on these issues together in annual meetings. Representatives of the industry and retailers are also present at the meetings; they can voice their opinion but have no voting rights.

Because the Canadian dairy farmers get a price for their milk that covers the average cost of production the dairy farmers do not receive any subsidies. That means the citizen pays less taxes. Norway and until recently Switzerland are other countries where supply management was practised. It should be noted though that Norway is an importing country and not an exporting country.

Another way to protect farmers' incomes is the price-band system through which a country may be linked to the world market prices and yet give its own farmers some protection. This worked satisfactorily in Bolivia where the farmers in the Andes cannot compete on the world market yet need to sell their products on the local market so as to support their families and their rural communities.¹³ It is a mechanism of variable import tariffs that entails import tariffs being raised when the world market price is low and lowered when the world market price is high. This results in a sort of 'elasticity' stabilising the domestic price for the processing industry.

¹² For more information see the presentation of Ron Versteeg in <http://www.epfs.eu/DocDetail.aspx?l=007.011&lang=ENG&id=105>

¹³ Giel Ton, <http://www.epfs.eu/DocDetail.aspx?l=007.016&lang=ENG&id=238>

3. Conclusion of annex 2

When reviewing the above three options for remedies for the excessive market power of processing and retail companies the solutions in the legal field seem hard to achieve because the weaker party is, well, the weaker party, in the current EU policy framework. The 'agrarian policy' is difficult to achieve because the political will is lacking. The 'shorter food chains' option is as yet only a modest development.

But doing nothing at all is not an option because threatening the livelihoods of both the farmers and the Small and Medium Businesses may well threaten our food security in the future. It is worth noticing that such a situation calls for state intervention, in order to correct market failures.

Annexe 3

L'aide alimentaire intérieure et le filet de sécurité pour le revenu des agriculteurs, piliers de la politique agricole des Etats-Unis

Sophie DEVIENNE¹⁴, Enseignant-chercheur, AgroParisTech

L'agriculture aux Etats-Unis n'occupe que 1,7% de la population active et ne contribue qu'à 1,2% du PIB mais les exportations agricoles jouent un rôle très important dans l'économie du pays. Les Etats-Unis occupent en effet une place prééminente sur le marché mondial pour un grand nombre de produits agricoles. Ces performances sont à mettre à l'actif d'une agriculture essentiellement familiale (98% des exploitations et 86% de la production) dotée d'une grande superficie par actif (140 ha en moyenne) et marquée par une forte spécialisation régionale qui épouse les conditions agro-écologiques du territoire. Elles sont également liées à une intervention active des pouvoirs publics, dont les fondements datent des lois agricoles de 1933 et 1938, mises en place dans le cadre du *New Deal*.

La politique agricole des années 1930 : stabiliser les prix et assurer une sécurité de revenu aux agriculteurs

Conçue en pleine période de crise, la politique agricole des années 1930 vise à soutenir les prix agricoles et à garantir la sécurité de revenu des agriculteurs grâce à une régulation de la production et de l'offre :

- ***régulation de la production*** grâce à un programme de gel de terres obligatoire pour pouvoir bénéficier de la garantie de prix des produits de base (céréales, betterave à sucre, coton, arachide, tabac ; lait et porc bénéficient également de l'intervention des pouvoirs publics) ;

- ***régulation de l'offre sur les marchés*** : tout agriculteur peut mettre en stock sa récolte auprès de la CCC, organisme stockeur public, en échange d'une avance fixée au niveau du *prix de soutien* ou *loan rate*. Ce prêt est non exigible : si au cours des 9 mois suivants le prix de marché reste inférieur au *loan rate*, l'agriculteur peut abandonner sa production à la CCC et conserver l'avance dont il a bénéficié ; dans le cas contraire, il peut retirer sa récolte et rembourser alors le prêt octroyé par la CCC assorti d'intérêts. Le *loan rate* est fixé à un niveau élevé, permettant aux agriculteurs de réaliser des investissements ;

- ***soutien à la demande intérieure*** : à des distributions de biens alimentaires au profit de la population nécessiteuse, succède en 1938 un système de bons alimentaires, les *Food stamps*. Ceux-ci seront abandonnés pendant la seconde guerre mondiale, avant d'être réintroduits en 1961. A partir de 1946 le

¹⁴ Département des Sciences Economiques, Sociales et de Gestion, UFR Agriculture Comparée et Développement Agricole.
<sophie.devienne@agroparistech.fr>

Département de l'Agriculture développe un programme d'aide aux cantines scolaires afin de remédier au problème de malnutrition des enfants des familles les plus pauvres. La politique d'aide alimentaire intérieure, qui apporte un puissant soutien à la consommation de produits alimentaires américains, sera par la suite régulièrement reconduite au fil des lois agricoles.

A partir des années 1950 : une politique de plus en plus offensive vis-à-vis du marché mondial

Des prix élevés et stables offrent une sécurité pour les investissements que les agriculteurs réalisent dès lors, et jusqu'à aujourd'hui, à un rythme rapide. Motomécanisation, chimisation, sélection génétique et spécialisation des exploitations permettent une augmentation continue des rendements et de la productivité du travail. En conséquence, dès le début des années 1950, les surplus s'accumulent dans les stocks de la CCC et doivent être exportés grâce à des subventions. A partir des années 1950 la politique agricole américaine s'efforce de soutenir de plus en plus les exportations, tout en maintenant la sécurité de revenu des agriculteurs au cœur de son intervention :

- ***mise en place de l'aide alimentaire internationale en 1954*** : la PL 480 vise à développer les exportations vers les PVD au travers de programmes de crédit et de dons alimentaires. Elle sera complétée de 1985 à 2008 par l'*Export Enhancement Program* (EEP), politique offensive de soutien aux exportations, véritable mesure de rétorsion face aux restitutions européennes.

- ***abaissement progressif du prix de soutien ou loan rate*** : le prix auquel les agriculteurs sont encouragés à mettre leur récolte sur le marché est abaissé en 1964 au niveau du prix du marché mondial, puis au-dessous de ce prix à partir de 1985. La baisse du prix de soutien est compensée par des aides directes qui, à partir de 1973, visent à rémunérer les prix des produits de base à un prix d'objectif fixé par les pouvoirs publics. A partir de 1991 les *marketing loans* sont généralisés, lesquels incitent les agriculteurs à retirer leur récolte de la CCC lorsque le prix de marché est inférieur au prix de soutien car ils remboursent alors à ce prix l'avance qu'ils ont obtenue et empochent la différence. Ils peuvent également bénéficier de cette subvention même s'ils n'ont pas recouru au stockage auprès de la CCC. Les *marketing loans* n'incitent donc plus les agriculteurs à recourir aux stocks publics et les encouragent à mettre leur production sur le marché même lorsque les prix sont très bas.

Le virage de 1996 : la tentative rapidement abandonnée de retour au marché

La loi agricole de 1996 vise à permettre à l'agriculture américaine de tirer parti au mieux des perspectives prometteuses à l'époque quant à l'expansion du marché mondial et l'augmentation des prix agricoles et instaure :

- l'***abandon de la régulation de la production***, qui permet la mobilisation du potentiel de production agricole des Etats-Unis. Il ne reste plus que le gel environnemental (CRP), créé en 1985 (13,5 millions ha).

- l'***abandon du prix d'objectif*** et le ***découplage des aides directes*** versées aux agriculteurs.

L'expansion du marché mondial n'est pas au rendez-vous, les prix agricoles s'effondrent dès 1997 et les pouvoirs publics tentent de compenser la baisse du revenu des agriculteurs grâce au versement d'aides d'urgence puis, à partir de 2000, en proposant des ***niveaux de subvention élevés pour les assurances récolte et chiffre d'affaires*** (60% en moyenne des primes d'assurance). Aujourd'hui 80% de la superficie emblavée aux Etats-Unis est couverte par l'un des programmes d'assurance subventionnés par les pouvoirs publics.

Restauration du filet de sécurité à partir de 2002 et soutien important au développement des agrocarburants dans le cadre de la politique de sécurité énergétique

L'expérience malencontreuse de la loi agricole de 1996 conduit les pouvoirs publics à revenir aux principes qui avaient guidé la politique agricole depuis les années 1930 : ***apporter une sécurité de revenu aux agriculteurs***. Le *Farm Bill* de 2002 ***restaure le prix d'objectif***, véritable ***filet de sécurité*** : les aides contracycliques, découplées de la production mais non des prix, viennent, si nécessaire, s'ajouter aux *marketing loans* et aux paiements directs découplés pour garantir ce prix d'objectif. Si le prix de marché est supérieur au prix d'objectif, seuls les paiements directs découplés continuent à être versés. La loi agricole de 2008 reconduit ces dispositions très protectrices parallèlement à un renforcement de l'aide alimentaire intérieure (63% des 95 milliards de dollars du budget de l'USDA en 2008, contre 15% seulement pour les

aides directement versées aux agriculteurs). Cette politique contribue au soutien de l'agriculture ainsi qu'à l'ensemble de l'*agrobusiness*. Parallèlement la politique de développement des agrocarburants participe également au soutien du marché intérieur du soja et surtout du maïs.

Face à la crise économique, le programme d'aide alimentaire intérieure est renforcé

L'*American Recovery and Reinvestment Act* voté en février 2009 renforce la politique d'aide alimentaire intérieure (15 milliards supplémentaires chaque année) en revalorisant le montant de l'aide accessible par les tickets alimentaires. L'un des objectifs principaux assignés à l'agriculture américaine est donc bien de **contribuer à la sécurité alimentaire intérieure**, puisque 70% du budget du Département de l'agriculture lui sont alloués, soit 108 milliards de dollars pour 2011, dont 80 milliards pour les seuls tickets alimentaires dont bénéficient aujourd'hui près de 40 millions d'américains (22% de plus qu'un an plus tôt), et sans doute plus de 43 millions en 2011. En retour le soutien apporté à la consommation alimentaire des catégories les plus défavorisées bénéficie au secteur agricole et à l'ensemble de l'économie. Les économistes américains estiment d'ailleurs qu'il s'agit de l'un des volets les plus efficaces et aux effets les plus rapides de la politique de relance économique de l'administration Obama. La politique agricole américaine apparaît donc bien avant tout une **politique alimentaire**, même si le filet de sécurité pour le revenu des agriculteurs demeure un objectif important (près de 12 milliards de dollars pour les aides directes, dont le président Obama souhaiterait d'ailleurs exclure les plus grandes exploitations, et 7,5 milliards pour les programmes d'assurance), loin devant le soutien aux exportations (2,5 milliards dont 500 millions pour la promotion des exportations, contre 320 millions en 2009).

ANNEXE 4

Compatibilité avec les règles de l'OMC

Par Jacques Berthelot

Refonder la PAC sur la souveraineté alimentaire n'est pas plus incompatible avec les règles de l'OMC que la PAC actuelle

L'objectif de refonder la PAC sur des prix rémunérateurs sans dumping – autrement dit sur la souveraineté alimentaire (SA) – est clairement incompatible avec les règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA) dont "l'objectif à long terme... est d'arriver, par un processus suivi s'étendant sur une période convenue, à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture, qui permettraient de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir".

Cela soulève trois points :

A – La PAC actuelle viole largement les règles de l'OMC

La compatibilité avec les règles de l'OMC de la refondation de la PAC sur la Souveraineté alimentaire doit s'apprécier par rapport au Projet de modalités agricoles de l'OMC du 6 décembre 2008 encore en débat et qui entend modifier l'AsA. Il porte sur un accès accru au marché et la réduction des soutiens internes et subventions à l'exportation. Puisque rebâtir la PAC sur la souveraineté alimentaire implique de relever significativement la protection à l'importation, cela est incompatible avec le Projet de modalités qui stipule que les pays développés devront réduire d'au moins 54% leurs droits de douane agricoles par rapport à leur niveau moyen dans la période 1995-2000.

De plus l'UE ne pourra pas non plus, comme elle l'a proposé, réduire de 80% à la fin de la mise en oeuvre du Doha Round le "soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges" (SGEDE) qu'elle était autorisée à utiliser dans la période 1995-2000. C'est l'offre qu'elle a faite aux pays en développement (PED) à condition qu'ils acceptent d'ouvrir davantage leur marché intérieur aux exportations industrielles et de services de l'UE.

Mais le niveau réellement autorisé du SGEDE est inférieur à celui qui a été calculé alors que son niveau appliqué est très supérieur à celui notifié.

Le SGEDE autorisé est inférieur au soutien calculé parce que l'UE et les autres pays développés n'ont pas tenu compte des subventions aux aliments du bétail qui sont clairement des subventions aux intrants que l'AsA considère comme ayant des effets de distorsion des échanges, donc qui doivent être notifiées dans le "Mesure Globale de Soutien" ou MGS (correspondant à la "boîte jaune" dans le jargon de l'OMC) des aliments du bétail et des produits animaux les ayant consommés (Berthelot 2010). Il en résulte que le SGEDE autorisé n'est que de 90,5 milliards d'€ (Md€) au lieu de 110,3 Md€, et sa réduction de 80% l'abaisserait à 18,1 Md€ au lieu de 22,1 Md€.

D'autre part le SGEDE effectivement appliqué de l'UE est très supérieur au niveau notifié à l'OMC, tant pour les mesures globales de soutien spécifiques (MGS SP) que pour les mesures de soutien autres que par produit (MGS APP). La MGS SP totale a été sous-notifiée dans la période 1995-00 car les subventions aux aliments du bétail, qui sont des subventions aux intrants, ont conféré des MGS SP à ceux-ci et à tous les produits animaux ayant consommé ces aliments. Et les subventions autres que par produit (MGS APP) ont été encore plus sous-notifiées depuis 2005, d'abord parce que les DPU (droits à paiement unique) issus de la réforme de la PAC de 2003 ne peuvent être notifiées dans la boîte verte des subventions considérées comme sans effets de distorsion des échanges, même si l'UE les y a notifiées, et aussi parce que la MGS APP a été fortement sous-notifiée par rapport aux notifications que l'UE a faites à l'OCDE. Finalement, alors que le SGEDE notifié de 2006-07 (dernière année notifiée) a été de 34,2 Md€, il a été en réalité de 80,6 Md€.

Les agriculteurs de l'UE ont du souci à se faire si ses massives sous-notifications sont poursuivies à l'OMC par d'autres Membres¹⁵. Or la Chine vient d'imposer des droits anti-dumping sur les importations de viande de volailles venant des EU "à cause du maïs et du soja subventionnés utilisés dans la l'alimentation des volailles" (Dyer 2010).

En outre l'UE triche sur son dumping car elle ne tient pas compte du fait que l'Organe d'appel de l'Organe de règlement des différends de l'OMC a jugé à plusieurs reprises depuis 2001 que le dumping doit prendre en compte les subventions internes allant aux produits exportés. Ainsi les subventions totales aux céréales exportées par l'UE-27 en 2006 ont été de 1,921 Md€, où 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 3,583 Md€, le taux de dumping a été de 54,7%.

C'est pourquoi on doit redéfinir les subventions à l'exportation comme toutes celles bénéficiant aux produits exportés, directement ou indirectement, y compris aux aliments du bétail incorporés dans les produits animaux.

¹⁵ Il faut encore ajouter que ces calculs sont très conservatoires car l'on n'a pas transféré à la MGS les quelque 20 Md€ de la boîte verte traditionnelle régie par l'annexe 2 de l'AsA, qui a été très critiquée comme ayant forcément des effets de distorsion des échanges, influençant fortement le niveau de la production et des prix.

B – L'expérience et les défis à venir montrent que la libéralisation des marchés agricoles n'est pas viable

Aucun pays, y compris du Sud, ne s'est industrialisé sans avoir protégé efficacement aussi bien son agriculture que son industrie à l'importation, ce que confirme la non industrialisation de l'Afrique sub-saharienne (ASS). Or il faudra nourrir correctement 9 milliards d'humains en 2050 dans un contexte de réchauffement climatique, notamment dans les PED qui comptent déjà plus d'un milliard de sous-nutris chroniques et où 30 ans de libéralisation agricole se sont traduits par un gigantesque déficit alimentaire des pays pauvres¹⁶. L'efficacité de la protection ressort clairement de la comparaison du Kenya et de l'UEMOA (Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest regroupant 8 pays francophones) : le droit de douane sur la poudre de lait est passé au Kenya de 25% en 1999 à 35% en 2002 et à 60% depuis 2004 alors qu'il est resté à 5% dans l'UEMOA. Moyennant quoi le Kenya est exportateur net croissant de produits laitiers et a une consommation de 112 litres par tête, alors que les importations en équivalent lait représentent 64% de la production de lait de l'Afrique de l'Ouest et la consommation par tête n'y est que de 35 litres.

Dans l'UE-27, malgré un droit de douane agricole moyen de 10,5% compte tenu des importations à tarif préférentiel pour les PED, le droit moyen sur les céréales est de 50% (contre 5% dans l'UEMOA), celui sur la poudre de lait de 87% (contre 5%), celui sur le sucre et sucreries de 59% (contre 20%) et celui sur les viandes congelées de 66% (contre 20%). Cela lui a permis de conserver une souveraineté alimentaire minimale sur son alimentation de base mais sans empêcher que son déficit alimentaire passe de 11 Md€ en 2000 à 20,3 Md€ en 2009, après même 27,9 Md€ en 2008. Or il est essentiel que l'UE se nourrisse en 2050 sans concurrencer l'Asie et le Proche-Orient pour les aliments de base dont l'Amérique du Sud sera sans doute la seule à avoir des excédents.

C – Il faut refonder l'Accord sur l'agriculture (AsA) sur la souveraineté alimentaire

Les règles actuelles de l'AsA ont un besoin profond de réforme et l'UE est le seul Membre de l'OMC à pouvoir jouer le rôle historique de refonder simultanément la PAC et l'AsA sur la souveraineté alimentaire sans dumping. Pour éviter celui-ci à l'avenir, tout en promouvant une agriculture durable et multifonctionnelle, la PAC doit refonder les revenus agricoles sur des prix rémunérateurs, ce qui nécessite de réguler étroitement la production par une protection efficace à l'importation et une maîtrise interne de l'offre. Ceci est en contradiction totale avec les pratiques de la PAC actuelle, qui n'a cessé de démanteler les instruments qui existaient au nom du découplage des subventions pour pouvoir les notifier dans la soi-disant boîte verte. Cela implique forcément de refonder parallèlement l'AsA sur les mêmes bases de souveraineté alimentaire sans dumping.

Mais cela améliorera-t-il le fonctionnement des marchés agricoles dans l'UE, les PED et au niveau global? Et quelle stratégie adopter pour obtenir un consensus sur cet objectif dans l'UE et à l'OMC?

Dans l'UE des prix agricoles rémunérateurs seront garantis par des prélèvements variables à

¹⁶ Il a atteint 79 milliards de \$ en 2007 si l'on exclut les 5 premiers PED exportateurs nets (Brésil, Argentine, Thaïlande, Malaisie, Chili). Le déficit alimentaire de l'ASS a bondi de 1,9 à 8,1 Md\$ de 1995 à 2007 et, si l'on exclut les échanges de café, cacao, thé et épices, il est passé de 6,2 à 14,1 Md\$, 17% supérieur à celui de l'Afrique du Nord.

l'importation pour que les agriculteurs produisant au plus au coût de production moyen de l'UE soient rémunérés par ces prix sans nécessiter de subventions. Celles-ci 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. Ces subventions seront plafonnées par actif, le plafond lui-même différant selon les Etats membres. Pour que le prix rémunérateur n'incite pas à une surproduction alors que tout dumping est interdit, des plafonds de production seront établis par produit au niveau de l'UE et ventilés entre Etats membres en équilibrant les avantages comparatifs de chaque Etat et la nécessité de promouvoir une agriculture polyvalente et de minimiser les coûts de transport. Ces plafonds nationaux seront déclinés en droits à produire par exploitation selon des règles qui peuvent varier d'un Etat à l'autre, notamment quant au transfert des droits d'une région à l'autre ou d'une exploitation à l'autre. Car la survie des agriculteurs européens est liée à leur maîtrise du marché intérieur sur lequel ils ont écoulé 77,5% de leur production de 2005 à 2007. Il est donc clairement dans l'intérêt de l'UE de refonder la PAC et l'AsA sur la souveraineté alimentaire et à produire ses aliments du bétail, en renonçant en contrepartie à exporter du fait de son dumping généralisé : en effet puisque les DPU, soi-disant totalement découplés (les agriculteurs n'étant pas obligés de produire pour les percevoir), ne peuvent plus être imputées à un produit particulier, il sont donc imputables à tous. Toutefois cela n'empêchera pas d'exporter à terme lorsque les prix agricoles mondiaux seront supérieurs aux prix intérieurs sans subventions.

Alors que la crise a réduit le pouvoir d'achat des consommateurs de l'UE privés d'emploi, les convaincre qu'ils gagneront à refonder la PAC sur des prix rémunérateurs pour les agriculteurs semble impossible. Pourtant ils paieront moins d'impôts pour financer la PAC et il y aura moins de chômeurs, un environnement moins pollué, une meilleure qualité des produits et un milieu rural plus vivant. Les baisses de dépenses publiques pour la PAC et ses effets pervers dégageront des ressources pour aider les citoyens défavorisés à supporter momentanément des prix alimentaires supérieurs. Car la hausse de ceux-ci serait limitée puisque l'alimentation ne représente que 15% du budget des ménages, dont 3% seulement pour les prix agricoles, et la reprise de la croissance économique estompera rapidement ces hausses. De la même manière, il devrait être possible de convaincre les firmes de l'agroalimentaire de leur intérêt à ces changements, du fait en particulier qu'ils apporteront régularité et prévisibilité des prix de leurs approvisionnements.

Deux autres points méritent encore considération pour conclure :

1 – Cette protection efficace n'empêchera pas l'UE d'accorder un accès préférentiel à son marché aux pays les plus pauvres

Cela devrait se faire sans réciprocité, notamment pour les produits mixtes (sucre, riz, tabac...), à condition que des exportations accrues bénéficient à leurs petites exploitations et ne pénalisent pas les consommateurs défavorisés. Les accords bilatéraux actuels seront revus selon ces principes et les Accords de partenariat économique (APE) négociés avec les pays ACP seront abolis, d'autant que ceux-ci n'en veulent pas. D'autant surtout qu'ils ne s'imposent plus vis-à-vis de l'OMC puisque le différend sur la banane – qui a été à l'origine de la plainte des PED d'Amérique latine contre les précédents accords de Lomé – a été réglé récemment.

2 – Il faut autoriser les prélèvements variables pour stabiliser les prix agricoles internes

L'OMC, jusqu'ici, a interdit les prélèvements variables au motif qu'ils aggraveraient les fluctuations des prix mondiaux et seraient moins transparents que les droits de douane pour

les importateurs et exportateurs. Ces arguments ne tiennent guère si l'on admet que les fluctuations de prix mondiaux sont beaucoup plus imputables au mauvais fonctionnement des marchés qu'à des événements fortuits. De plus, il est incohérent d'interdire les prélèvements variables à l'importation puisque l'OMC en autorise de multiples formes qui n'avouent pas leur nom bien que représentant aussi la différence entre prix intérieur et prix mondial¹⁷.

Les prélèvements variables sont encore plus indispensables dans les PED afin de garantir des prix d'entrée fixes pour que les agriculteurs investissent en toute sécurité et que les banques leur octroient des crédits, une sécurité que n'apportent pas les droits de douane *ad valorem* dans un contexte de forte volatilité des prix mondiaux, généralement libellés en dollars, à laquelle s'ajoute celle des taux de change.

Si l'on mettait en œuvre de tels principes, l'espace politique s'ouvrirait pour refonder les politiques agricoles et l'AsA sur la souveraineté alimentaire. Ce ne serait pas une révolution puisque le GATT l'admettait jusqu'en 1995. La nouveauté serait d'interdire cette fois tout dumping direct ou indirect. C'est une condition nécessaire pour nourrir correctement l'humanité en 2050.

Bibliographie

Berthelot, J., 2009, *Agrocarburants et sécurité alimentaire*, Solidarité, 14 juin 2009, (http://www.solidarite.asso.fr/article.php3?id_article=99&debut_documents_joints=10#pagination_documents_joints)

Berthelot, J., 2010, 'Les aides directes de la PAC sont incompatibles avec l'accord agricole de l'OMC', Séminaire "*La PAC après 2013 peut-elle se passer de la régulation des marchés?*" Collectif Stratégies Alimentaires, Bruxelles, 31 mars-1^{er} avril, http://www.csa-be.org/IMG/pdf_Jacques_Berthelot.pdf ou sur le site de Solidarité.

Dyer, G., 2010, 'China to hit US chicken with new tariffs', *Financial Times*, 28 April (<http://www.ft.com/cms/s/0/c585639c-5277-11df-8b09-00144feab49a.html>)

Hertel, T.W., ed., 2010, 'Effects of US Maize Ethanol on Global Land Use and Greenhouse Gas Emissions: Estimating Market mediated Responses', *Bioscience*, March, Vol. 60 No. 3, (<http://www.aibs.org/bioscience-press-releases/resources/Hertel.pdf>).

¹⁷ Ainsi : 1) elle autorise les ajustements fréquents des droits de douane appliqués s'ils restent inférieurs aux droits consolidés; 2) elle autorise les prélèvements variables à l'exportation : les taxes à l'exportation utilisées récemment pour protéger les prix intérieurs, fortement critiquées, étaient légales; 3) les subventions, y compris internes, aux produits exportés sont des prélèvements variables négatifs autorisés si elles ne dépassent pas le plafond de l'Uruguay Round; 4) les subventions internes sont aussi des prélèvements variables camouflés du fait de leur effet de substitution à l'importation; 5) l'OMC n'interdit pas les subventions aux importations, qui sont des prélèvements variables négatifs, en période de flambée des prix mondiaux et le Sénégal l'a fait pour le riz; 6) l'UE a défendu les prélèvements variables dans le panel Argentine-Chili sur les fourchettes de prix et la FAO les soutient s'ils sont inférieurs aux droits consolidés.