

## **La responsabilité historique de l'Union européenne de rebâtir les politiques agricoles sur la souveraineté alimentaires**

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr)<sup>1</sup>

28 août 2010



### ***L'énorme différenciation des Suds dans la crise alimentaire***

Selon la FAO, les échanges alimentaires hors poissons des pays en développement (PED) sont restés faiblement excédentaires de 1961 à 1995, mais ont connu depuis un déficit croissant, qui a atteint 14 Md\$ en 2007. Mais ce montant global ne veut rien dire : si l'on exclut les 5 premiers PED exportateurs nets – Brésil, Argentine, Thaïlande, Malaisie, Chili –, le déficit des autres PED a bondi à 79 Md\$ en 2007. En particulier celui de l'Afrique subsaharienne (ASS) a augmenté de 335% de 1995 à 2007, à 8 Md\$. Si on exclut les échanges de café, cacao, thé et épices – qui ne sont pas des produits alimentaires de base –, il a été de 14 Md\$. Durant cette période son déficit alimentaire a augmenté 2,7 fois plus vite que sa population (de 7,1% par an contre 2,6%).

Ces principaux PED exportateurs nets – regroupés dans le G-20 depuis Cancun en 2003 – ont pris des positions de plus en plus ambiguës dans les négociations agricoles du Cycle de Doha à l'OMC, ayant défendu très mollement le minimum de protection agricole réclamé par les PED – dits du G-33 et du G-90 – priorisant la défense de leur marché intérieur à travers les "produits spéciaux" et le "mécanisme de sauvegarde spéciale". Cela se comprend puisque, en 2004 déjà, le Brésil avait exporté plus de produits alimentaires vers les autres pays du Sud que vers ceux du Nord et cette proportion ira croissante étant donnée la stagnation de la population du Nord d'ici 2050 quand celle du Sud explosera, notamment celle d'ASS qui fera plus que doubler. Mais le G-20 a aussi été très peu critique vis-à-vis du projet de modalités agricoles proposé par l'OMC le 6 décembre 2008 alors qu'il serait désastreux pour les autres PED, compte tenu notamment de la non dénonciation des subventions massives que l'UE et les Etats-Unis (EU) prétendent avoir exempté de réduction en les notifiant dans la "boîte verte" des subventions autorisées. Enfin le Brésil vient d'accepter de recevoir des EU 147 millions de \$ par an pour améliorer la compétitivité de son coton en renonçant en contrepartie à exiger que les EU réduisent leurs subventions au coton avant l'adoption de leur prochaine loi agricole (Farm Bill) fin 2012. Moyennant quoi le maintien des subventions considérables au coton des EU – de 3,3 Md\$ en moyenne de 2005 à 2006 – plus celles du Brésil, sans oublier celles massives de l'UE – 866 M\$ en 2006 puisque 95% de la production a été exportée – auront un nouvel effet dépressif sur le prix mondial du coton, au détriment des producteurs africains, même si ce prix est provisoirement très élevé.

Ajoutons la croisade du Brésil pour développer les agrocarburants, notamment au cours de la tournée du président Lula en ASSS en juillet 2010, sachant que, plus largement, la majorité des pays qui participent à l'accaparement des terres dans les PED sont eux-mêmes des PED : Chine, Inde, Corée du Sud, Libye, pays du Golfe arabe...

---

<sup>1</sup> Document qui est une mise en forme de l'intervention faite sur "La crise alimentaire et ses issues", dans l'atelier sur "La crise au Sud et ses issues", à l'Université citoyenne 2010 d'ATTAC le 23 août 2010 à Arles, où l'autre intervenant était Gus Massiah. Cela explique la section initiale sur "*L'énorme différenciation des Suds dans la crise alimentaire*".

### ***L'opportunité historique de réformer la PAC et l'Accord sur l'agriculture sur la souveraineté alimentaire***

L'UE est le seul Membre de l'OMC à avoir la possibilité et la responsabilité historique de refonder simultanément la PAC et l'Accord sur l'agriculture (AsA) sur la souveraineté alimentaire. Il faut rappeler que la PAC a été conçue en 1962 puis réformée – en 1992, 1999 et depuis 2003 – en fonction des contraintes du GATT puis de l'OMC. C'est pourquoi la réforme de la PAC en négociation pour les années 2014-20 devra aussi être compatible avec l'AsA qui sortira du Cycle de Doha, qui ne sera donc pas finalisé avant 2013 puisque les EU ne réduiront pas leurs subventions d'ici là.

Or les perspectives offertes aux agriculteurs de l'UE sont si sombres que l'occasion n'a jamais été aussi favorable pour trouver une majorité pour refonder la PAC sur la souveraineté alimentaire.

D'abord parce que, contrairement au discours dominant selon lequel l'UE a vocation à contribuer à nourrir le reste du monde, l'UE a eu un déficit agricole moyen de 5,9 Md€ de 2000 à 2009 tandis que son déficit alimentaire moyen a été de 16,9 Md€, dont 11,6 Md€ de poissons, et même de 21,7 Md€ de 2006 à 2009 dont 13,2 Md€ de poissons. Comme l'UE est structurellement excédentaire dans ses échanges alimentaires avec les pays développés et la Russie – de 16,2 Md€ en moyenne de 2006 à 2009 –, son déficit avec les PED a été de 38 Md€. Autrement dit, c'est l'UE qui reçoit une aide alimentaire structurelle massive des PED.

Ensuite parce que les aides directes aux agriculteurs baisseront fortement compte tenu de l'opposition de la majorité des Etats membres, dans le contexte actuel de leurs déficits budgétaires élevés, à augmenter le budget de l'UE dans lequel ils entendent au contraire réduire la part de l'agriculture. Puis parce que la Commission européenne a accepté, en cas de finalisation du Cycle de Doha, de réduire de 54% en moyenne ses droits de douane agricoles et de 80% ses soutiens internes "*ayant des effets de distorsion des échanges*" (ceux hors "boîte verte") par rapport à leur niveau autorisé dans la période 1995-2000. En outre la protection à l'importation se réduira aussi suite aux multiples accords bilatéraux déjà passés par l'UE avec des PED – à qui elle a ouvert des "quotas tarifaires" à droits réduits – ou encore négociés, en particulier avec le Mercosur. Enfin parce que la forte volatilité des prix agricoles achève de ne laisser aux agriculteurs européens aucune perspective de survie à moyen terme et en particulier aux jeunes qui voudraient s'installer.

D'ailleurs la Commission européenne et la plupart des économistes admettent que, comme l'écrivaient déjà deux chercheurs de l'université de Bonn en 2000 dans le rapport commandé par la Commission, : "*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*"<sup>2</sup>, c'est-à-dire à peine 1 million d'actifs agricoles contre 11,7 millions aujourd'hui, ce qui accroîtrait à terme de 47% les 23 millions de chômeurs présents en février 2010 dans l'UE-27, et vraisemblablement beaucoup plus puisque l'élimination de la plupart des agriculteurs entraînerait celle de très nombreuses activités en amont et en aval de la production agricole. Et ce ne sont pas avec des méga-exploitations à la brésilienne que l'on atteindra les objectifs ambitieux que la Commission affiche, et que la société civile réclame, pour que l'agriculture améliore la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et le bien-être animal.

---

<sup>2</sup> 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](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/impact/6_en.pdf)

### ***Le contenu de la réforme de la PAC basée sur la souveraineté alimentaire***

La PAC doit refonder les revenus agricoles de base 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 peu à peu les instruments qui existaient jusqu'en 1992, au nom du "découplage" des subventions – le fait de ne plus être liées au niveau des prix ou de la production en cours – pour pouvoir les notifier dans la soi-disant "boîte verte" de l'OMC alors qu'elles seront facilement condamnées en cas de poursuite à l'OMC<sup>3</sup>.

Les prix agricoles rémunérateurs seront garantis par des prélèvements variables à l'importation – puisque les droits de douane fixes n'offrent pas une protection suffisante quand les prix mondiaux en dollars sont bas et que l'euro s'apprécie par rapport au dollar – pour que les agriculteurs produisant au plus au coût de production moyen de l'UE soient rémunérés par ces prix sans nécessiter d'aides directes. 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. Certaines subventions pourront aussi être accordées à tous les agriculteurs fournissant des biens publics supplémentaires pour l'environnement – ceux aux systèmes de production à haute valeur environnementale comme l'agriculture biologique –, au plan social et pour le bien-être animal, sachant que tous les agriculteurs, y compris les plus performants réalisant leur revenu agricole de base sans aides directes, seront astreints au respect de normes sociales, environnementales et de bien-être animal d'un bon niveau. Comme les aides directes agricoles seront de 40 Md€ dans le budget 2010-11, ce sont environ 20 Md€ dont n'auront plus besoin les agriculteurs les plus performants produisant la moitié de la production. C'est un argument fort qui doit intéresser les Etats membres et le Commissaire européen au Budget.

Pour que le prix rémunérateur n'incite pas à une surproduction alors que l'UE cessera d'exporter – puisque tous les produits exportés sont subventionnés et que le dumping sera 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 avec 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. Car la survie des agriculteurs européens est liée à leur maîtrise du marché intérieur sur lequel ont été écoulés 84,7% des produits alimentaires non transformés de 2006 à 2008. L'UE a donc intérêt à refonder la PAC et l'AsA sur la souveraineté alimentaire et à produire tous les produits tempérés qu'elle peut à un coût raisonnable, et notamment ses aliments du bétail, en se substituant en particulier aux 42,2 millions de tonnes de soja (en équivalent graines) importés en moyenne de 2006 à 2009, qui nécessiteront 27 millions d'hectares pour produire des oléo-protéagineux européens dont la teneur en protéines de haute qualité est moindre que celle du soja. Cela n'empêchera pas d'exporter à terme lorsque les prix agricoles mondiaux seront supérieurs aux prix intérieurs sans subventions. Rappelons-nous que l'Organe d'appel de l'OMC a jugé à plusieurs reprises depuis l'affaire "Produits laitiers du Canada" de décembre 2001, que le dumping doit être défini comme toute exportation à un prix inférieur au coût moyen de production sans subventions, internes comme à l'exportation, du Membre exportateur.

---

<sup>3</sup> J. Berthelot, "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<sup>er</sup> avril, [http://www.csa-be.org/IMG/pdf\\_Jacques\\_Berthelot.pdf](http://www.csa-be.org/IMG/pdf_Jacques_Berthelot.pdf) ou sur le site de Solidarité.

Si l'UE se souciait vraiment de contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux à long terme – au lieu de poursuivre un démantèlement de la PAC comme monnaie d'échange dans les négociations commerciales du Doha Round et des accords bilatéraux pour ouvrir de nouveaux marchés dans les PED à ses exportations industrielles et de services –, elle conserverait assez d'agriculteurs pour se nourrir en 2050 afin de laisser à l'Asie et au Proche-Orient la possibilité de trouver sur le marché mondial les aliments excédentaires que pourra encore leur offrir l'Amérique du Sud.

### ***Les différentes catégories d'acteurs de l'UE gagneront à cette nouvelle PAC***

Les agriculteurs sont les premiers demandeurs de la réforme proposée compte tenu des sombres perspectives précisées ci-dessus et de leur désir d'être rémunérés par les prix comme toutes les professions privées, en n'étant plus considérés comme des assistés permanents.

Il paraîtra difficile a priori de convaincre les grandes firmes agroalimentaires privées de l'UE de rebâtir l'AsA comme la PAC sur la souveraineté alimentaire puisque cela aurait le triple effet d'augmenter les prix de leurs matières premières agricoles sur le marché intérieur, de les empêcher d'en importer au prix mondial, et de supprimer leurs exportations agroalimentaires. Pourtant leur survie est liée, tout autant que celui des agriculteurs, à la conservation du marché intérieur de l'UE sur lequel elles ont écoulé 77,4% en moyenne de leurs produits alimentaires transformés de 2006 à 2008, en excluant les 5,942 Md€ de produits ré-exportés sous le régime de perfectionnement actif à partir de produits non transformés importés hors droits de douane alors qu'ils y auraient été soumis sans réexportation après transformation. En effet elles ne seront plus compétitives sur le marché intérieur en cas de finalisation du Cycle de Doha et a fortiori d'un accord avec le Mercosur. D'autant que, pour l'OMC, le Cycle de Doha n'est qu'une étape puisque l'objectif de l'AsA est de démanteler par étapes, au cours des Cycles à venir, toute protection à l'importation et toute subvention interne ayant des effets de distorsion des échanges.

Par contre il sera plus facile de convaincre les firmes de l'agrofourmiture (fabricants de matériel agricole et d'intrants, crédit agricole, assurances agricoles, prestataires divers de services, etc.) 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.

Reste à convaincre les consommateurs dont la crise a réduit le pouvoir d'achat. 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. Une partie des économies de subventions et les baisses des dépenses publiques pour réparer ou compenser les effets pervers de la PAC actuelle permettront d'aider les citoyens défavorisés à supporter momentanément des prix alimentaires supérieurs.

En fait la hausse des prix alimentaires sera limitée en niveau et dans le temps puisque les consommateurs de l'UE n'affectent que 15% de leur budget à se nourrir et que le poids des prix agricoles dans les prix alimentaires n'est que de 20%, soit de 3% du budget des ménages. Il en résulte qu'une hausse moyenne 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, soit 0,9% de plus qu'actuellement, si un contrôle des marges des autres intervenants des filières alimentaires les maintienne fixes en valeur absolue. En étalant la hausse des prix agricoles sur 6 ans, le poids de l'alimentation dans le budget des ménages passerait à 15,9% en année 6 et n'augmenterait plus au delà. Mais, en tablant sur une hausse du PIB/tête de 1,5% par an d'ici 2

ans – une fois sortis de la crise 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 et le poids de l'alimentation dans le budget des ménages plafonnerait à 15,6% en année 6 et décroîtrait au-delà. Et comme cette réforme de la PAC est liée à la refondation de l'AsA sur la souveraineté alimentaire, le développement accru des PED qui en résultera bénéficiera en outre à l'économie européenne dans son ensemble, notamment aux consommateurs.

### ***Stratégie pour réformer l'AsA sur la souveraineté alimentaire***

Si l'UE prend des engagements fermes et définitifs de supprimer rapidement toutes ses exportations subventionnées, y compris par des subventions internes aux produits exportés, – et toutes les exportations sont subventionnées, d'autant que le soi-disant "découplage" total des droits à paiement unique (DPU) ne permet pas de les imputer à un produit particulier –, il sera assez facile de trouver un consensus à l'OMC pour rebâtir l'AsA sur la souveraineté alimentaire. Ce ne serait d'ailleurs pas une révolution puisque, jusqu'en 1994 inclus, avant la création de l'OMC, le GATT avait admis des exceptions pour l'agriculture et notamment ne posait aucune limite aux niveaux et modalités de protection à l'importation : ce sont les prélèvements variables largement utilisés par l'UE et les quotas d'importation largement utilisés par les EU qui expliquent la formidable expansion de leur production. Hélas le GATT autorisait les subventions à l'exportation qui seront rigoureusement bannies dans le nouvel AsA.

Car en effet il sera assez facile de convaincre les pays exportateurs du G-20 que la perte de leurs débouchés sur le marché de l'UE sera plus que compensée par la récupération des parts de marché de l'UE à l'exportation. D'autant que refonder la PAC et le Farm Bill sur la souveraineté alimentaire mettra fin au Cycle de Doha puisque l'UE et les EU auront perdu leur monnaie d'échange – la baisse des droits de douane et des subventions agricoles – 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.

Quant aux PED importateurs nets agricoles du G-33 et du G-90, la refondation de l'AsA sur la souveraineté alimentaire ira bien au-delà des "produits spéciaux" et du "mécanisme de sauvegarde spéciale" qu'ils ont beaucoup de mal à tenter d'imposer dans les négociations du Cycle de Doha et ils pourront aussi se protéger efficacement des exportations très compétitives, bien qu'à faibles subventions, des autres PED du G-20.