

POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

# La PAC au cœur des enjeux

**Tous les cinq ans, au niveau européen, est menée une révision des politiques qui déterminent les modes de production et de consommation alimentaire. Un débat public a été lancé par l'Union européenne (UE) sur le futur de la Politique agricole commune (PAC) après 2013. L'occasion idéale pour différents collectifs regroupant ONG et/ou scientifiques, de faire le point et débattre des outils qu'il convient de préserver, et de ceux qu'il faut profondément réformer.**

**La PAC, une longue histoire européenne faite de succès ... et de désastres**

Après la Seconde Guerre mondiale, l'alimentation et l'agriculture ont été les questions les plus urgentes qui nécessitaient la création d'une communauté européenne. Instituée dans les années 1950 et mise en place depuis les années 1960, la PAC est une des plus anciennes et, jusqu'à peu, la plus importante politique commune de l'UE (actuellement, elle représente environ 40 % du budget de l'UE). Dans une Europe dévastée par une demi-décennie de conflits, les années d'après-guerre avaient en effet fait apparaître une priorité : l'augmentation de la production alimentaire. Comme l'expliquent les auteurs de *Pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne*, la PAC de 1960 a rapidement

Dans moins de 40 ans, il y aura trois milliards d'individus en plus sur cette planète. Comme l'affirme Stéphane Parmentier dans *La PAC après 2013 : Quels enjeux socio-économiques pour le Sud ?*, il a été établi scientifiquement qu'il est possible de nourrir convenablement 9 milliards

## Le point sur la PAC au travers de trois documents récents

**Collectif** « Coordination SUD », « La PAC et les PED », *Les Notes de la C2A*, numéro 2, septembre 2010

**BOUSSARD Jean-Marc et TROUVÉ Aurélie** (dir.), *Pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne qui relèvera les défis de ce siècle*, 11 juin 2010, <http://www2.dijon.inra.fr/esr/pagesperso/trouve/>

**PARMENTIER Stéphane**, *La PAC après 2013 : Quels enjeux socio-économiques pour le Sud ?*, juillet 2010



© Martin Roemers / Panos.

Les céréales en surplus ont été exportées à des prix inférieurs.

d'êtres humains mais, pour y arriver, un changement de cap radical est nécessaire et ce, à tous niveaux politiques : international, national et régional. Selon Parmentier, l'UE a évidemment son rôle à jouer dans le maintien et le développement d'agricultures paysannes durables, fondées sur l'agro-écologie.

atteint l'objectif qui lui était assigné : garantir l'autosuffisance alimentaire de la Communauté européenne, notamment par le transfert de main-d'œuvre de l'agriculture vers d'autres secteurs dans un contexte économique en plein essor. Le modèle encouragé était celui d'une agriculture familiale à forte intensité de

Suite à la page suivante >

> capital et de terrains. Cependant, outre ce franc succès, la PAC de 1960 a provoqué des effets collatéraux non négligeables : d'une part, l'épuisement insensé des ressources naturelles et, d'autre part, une surproduction prodigieuse de denrées. Dès les années 1970, pour écouler ses excédents croissants, la Communauté européenne a donc développé ses exportations à l'aide de subventions massives. Par le biais de la libéralisation des frontières prônée par l'UE (dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS) de la Banque mondiale et du FMI, de l'OMC et d'accords bilatéraux), les pays en voie de développement (PED) sont devenus des destinations privilégiées de ce commerce.

### Concurrence déloyale

Comme le décrit le collectif Coordination SUD dans *La PAC et les PED*, la PAC, à l'heure actuelle, provoque une concurrence déloyale pour les agricultures des PED. Au cours des vingt dernières années, la plupart des denrées agricoles produites en surplus par l'UE (céréales, produits à base de céréales, lait, produits laitiers, sucre, volaille, viande bovine) ont été exportées à des prix inférieurs à leurs coûts moyens de production. Vendre un produit moins cher que ce qu'il ne coûte réellement consiste à faire du dumping. Les produits ainsi subventionnés arrivent sur les marchés des PED à des prix inférieurs à ceux des produits locaux. C'est de cette manière que le dumping détruit les économies du Sud en décourageant les productions locales et les échanges entre pays africains. Coordination SUD nous donne l'exemple du Cameroun, où on estime que les importations de volailles provenant d'Europe ont fait perdre, entre 1995 et 2003, plus de 100.000 emplois à l'industrie avicole du pays. D'autre part, le dumping contribue à rendre les PED plus dépendants des importations européennes. Enfin, ce dumping à l'exportation représente, cela va s'en dire, un gros problème de cohérence par rapport aux politiques d'aide au développement de l'UE menées en matière agricole. En fait, les mesures mises en place par les uns contredisent les politiques menées par les autres.

### Des efforts et des réformes

Les scientifiques auteurs de *Pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne* (coordonnés par Jean-Marc Bousard et Aurélie Trouvé) nous expliquent que des efforts ont été faits en la matière. Depuis 1992, des réformes successives de la PAC ont voulu mettre un terme à ce dumping en réduisant les subventions aux exportations. Pourtant, force est de constater, pour ces chercheurs, que la concurrence des produits européens sur les marchés des PED demeure. Pourquoi ? Parce que les subventions aux exportations qui concouraient au dumping agricole ont en fait été transformées en aides directes aux producteurs. Ces aides n'incitent peut-être plus à la surproduction mais elles n'interdisent pas d'exporter à des prix inférieurs aux coûts de production. Selon Stéphane Parmentier, on a donc bel et bien réduit les subventions aux exportations (le type de dumping proscrit par l'OMC parce qu'il produit un « effet de distorsion »), tout en conservant la compétitivité des produits européens exportés.

**« La PAC de 1960 a provoqué des effets collatéraux, l'épuisement insensé des ressources naturelles, une surproduction prodigieuse. »**

Les aides sont de plus en plus allouées pour compenser, de manière plus générale, la faiblesse des prix de vente, sur le marché intérieur, au regard de coûts de production élevés (le régime d'aides de la PAC n'est donc pratiquement plus « distorsif » aux yeux de l'OMC). Et puisque le dumping se définit (toujours selon l'OMC), comme l'exportation d'un bien à un prix inférieur, non pas à son coût de production, mais à son prix sur le marché intérieur, l'UE peut donc assurer aujourd'hui qu'elle ne pratique plus de dumping économique alors qu'en réalité elle l'a pérennisé et fait entériner par les règles du commerce international. Par ailleurs, Coordination SUD nous rappelle que les produits hors normes, c'est-à-dire les produits qui ne peuvent être vendus sur le

marché intérieur car ils ne correspondent pas aux critères de qualité de l'industrie européenne (taille, couleur, brisures, etc.), sont, quant à eux, toujours écoulés sur les marchés extérieurs à des prix défiant toute concurrence.

### Réforme de la PAC : défis et propositions pour 2013

Tous, collectifs d'ONG et de chercheurs, arrivent à la même conclusion : la PAC de 1992 n'a pas mis un terme aux pratiques de dumping à l'exportation. Elle n'a pas non plus résolu le problème des coûts budgétaires et encore moins celui des ressources naturelles. Si l'on accepte de s'atteler aux racines de ces problèmes, il y a, selon les auteurs de *Pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne*, deux mesures à mettre en œuvre absolument : isoler l'agriculture des autres marchés et mieux gérer les substituts engendrés par ce marché. Pour ce faire, l'UE, par l'intermédiaire de la PAC notamment, a un travail à accomplir « en interne » mais également sur la scène internationale.

Dans *Pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne*, les défis intérieurs décrits sont socio-économiques et environnementaux. Un des principaux objectifs de la PAC reste la garantie de prix abordables pour le consommateur. Pourtant, ceux-ci, dans les dernières années, n'ont pas diminué autant que les prix à la production et l'écart ne fait même que croître entre les deux. D'autre part, le fait que les choix des consommateurs soient fortement conditionnés par le prix et l'accessibilité des produits est à mettre en relation avec les problèmes de santé publique tels que l'obésité et la malnutrition. Dans un contexte de chômage de masse et de pénurie des ressources fossiles, il convient également de réévaluer des politiques qui, jusqu'à présent ont toujours été dans le sens de la réduction d'emploi dans le domaine agricole et ont privilégié une forte concentration des terres (et du capital) dans les mains de grands exploitants.

Toujours selon les auteurs de *Pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne*, le dumping agricole doit être réellement endigué. Des pistes de solutions pour la PAC seraient la mise en place d'un système de gestion



© Tom Pilstorff/Panos.

Travailleur de l'Europe de l'Est dans une exploitation anglaise.

de l'offre fondé sur le contrôle de la production par la gestion des stocks et des flux ainsi qu'une protection variable aux frontières. D'une part, des stocks d'exploitation qui garantiraient la sécurité alimentaire doivent être mis en place, couplés par des limites de production qui correspondraient à la consommation locale. Ces mesures devraient permettre des garanties de prix pour le producteur et pour le consommateur. En raison de la volatilité des marchés mondiaux, elles seraient complétées par des mesures aux frontières qui assureraient un droit à la variabilité des prix encadrés par l'obligation de ne pas exporter des produits à des prix inférieurs à leur coût de production. Par ailleurs, si les prix sont garantis à un niveau couvrant les frais de production, les subventions ne devraient être allouées qu'aux producteurs dont les coûts de production sont les plus élevés (parce qu'ils travaillent dans des zones moins favorables ou parce qu'ils font plus d'efforts en matière environnementale ou sociale, par exemple).

La reconnaissance par la Commission de la nature spécifique des marchés agricoles est également une nécessité. Les pouvoirs publics sont aussi les seuls en mesure de réorganiser les relations entre producteurs, transformateurs et détaillants afin de rendre les marges plus transparentes et la répartition de valeur ajoutée plus équitable. Enfin, l'Europe

devrait développer une politique de soutien alimentaire ciblée sur des catégories sociales ou sur des produits à grande valeur nutritive ou, à l'échelle régionale, sur des produits de grande qualité.

#### Sur la scène internationale, l'heure est aujourd'hui à la prise de responsabilités

Comme le décrit Stéphane Parmentier, l'agriculture compte pour 30 à 60 % du PIB des pays les moins avancés (PMA) et y fournit la majeure partie des emplois (fréquemment jusqu'à 70 %). Avec ces chiffres, on comprend mieux à quel point l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim passe par l'amélioration des conditions de vie des paysans et des travailleurs agricoles de ces pays. L'UE, en tant que l'un des marchés agricoles et alimentaires les plus importants de la planète et l'une des principales régions exportatrices de produits agricoles, a évidemment son rôle à jouer.

Il consiste d'abord en la reconnaissance du droit à la protection à l'importation. Selon Parmentier et Coopération SUD, les PED doivent pouvoir se protéger des dérèglements économiques qu'occasionne l'arrivée massive de produits européens à bas prix (qu'ils soient subventionnés ou pas) sur les marchés locaux. Pour y parvenir, différents outils, totalement accessibles aux pays les plus pauvres, sont proposés par Parmentier: droits de douane et contingents aux importations. On peut y ajouter les subventions

aux producteurs locaux mais cela n'est souvent pas envisageable dans les PMA. L'exemple, évoqué par Parmentier, du blé en Égypte est à ce titre très éclairant. Dans ce pays, le blé est un produit de base hautement stratégique (un Égyptien mange en moyenne 400 grammes de pain par jour). La production locale étant largement insuffisante, l'Égypte est contrainte d'importer 65 % du blé dont elle a besoin. Cependant, si des mesures efficaces (notamment une politique stricte de contrôle des prix) n'existaient pas pour protéger les producteurs locaux, ceux-ci ne résisteraient pas à l'arrivée d'importations à bas prix. Les importations sont en fait gérées par un organisme public, le blé est acheté aux producteurs locaux à un prix élevé et la vente du pain est subventionnée pour les populations les plus pauvres. On constate, dans ce cas, que le dumping mené par l'UE, quand il est bien encadré, peut être bénéfique aux pays importateurs. En effet, il permet à l'Égypte d'acheter à bas prix du blé tout en préservant le revenu de ses paysans.

D'autre part, comme le souligne les auteurs de *Pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne*, il est aujourd'hui plus que jamais nécessaire de remettre en cause la logique de Marrakech qui est à l'origine de l'OMC. En tant qu'acteur majeur du commerce mondial, l'UE doit réfléchir à la nécessité de replacer la souveraineté alimentaire en tant que priorité face à la libéralisation et la dérégulation des marchés et œuvrer pour la mise en place d'un cadre international spécifique au marché agricole dont les priorités seraient le respect des principes démocratiques et la coopération entre pays et dont l'attention se porterait sur les besoins sociaux et écologiques en matière alimentaire.

Chacun, acteur national ou régional, quel qu'il soit, doit pouvoir être en mesure de définir ses propres politiques, notamment en matière agricole et alimentaire et ce, en dehors des contraintes des marchés. Et l'UE doit pouvoir, par sa PAC, assurer le respect de la souveraineté alimentaire des pays tiers et ne plus porter atteinte à leur sécurité alimentaire. ■

Un article rédigé par Charline Cauchie