

## "Imposer le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes" dans Le Monde diplomatique (Novembre 1998)

**Légende:** En novembre 1998, le mensuel français Le Monde diplomatique critique la réforme de la politique agricole commune (PAC) telle qu'elle est proposée par la Commission européenne.

**Source:** Le Monde diplomatique. Novembre 1998, n° 536. Paris.

**Copyright:** (c) Le Monde diplomatique

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/"imposer\\_le\\_droit\\_des\\_peuples\\_a\\_se\\_nourrir\\_eux\\_memes"\\_dans\\_le\\_monde\\_diplomatique\\_novembre\\_1998-fr-a64bc7e5-e50b-4f31-a438-d6dc546e15a6.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 18/09/2012

## LES CONTRE-VÉRITÉS DU PROJET DE RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

**Imposer le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes**

JACQUES BERTHELOT\*

**C'EST au printemps 1999 que les Quinze devraient se prononcer sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) proposée par la Commission européenne. Va-t-on, une fois de plus, céder aux pressions des gros exploitants, accélérer la course à un productivisme destructeur de l'environnement et des emplois - en particulier dans les pays de l'Est candidats à l'entrée dans l'Union - et, sous couvert de "vocation exportatrice de l'Europe", mettre en péril le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes par une nécessaire protection contre les aléas du marché? Ou bien promouvoir une agriculture paysanne et respectueuse des milieux naturels, comme l'esquisse le projet de loi d'orientation agricole adopté par l'Assemblée nationale? Pour la Commission, comme pour l'OCDE, qui ont trouvé en M. Chirac un allié que l'on n'attendait pas, l'affaire est entendue: tout pour l'agrobusiness. La négociation sur l'avenir de la PAC sera un test décisif de la détermination du gouvernement de M. Jospin à endiguer la dérive libérale de la construction européenne.**

La politique agricole commune européenne (PAC) arrive à un tournant plus crucial encore que celui de 1992, lorsqu'elle fut modifiée en profondeur dans la perspective de la conclusion, intervenue le 15 décembre 1993, du cycle de l'Uruguay de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Satisfaits par la croissance de leur revenu au cours des six dernières années, les agriculteurs commencent tout juste à se mobiliser contre la nouvelle réforme proposée par la Commission européenne dans le cadre de son "Agenda 2000"<sup>(1)</sup>, qui, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne (UE) aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), traite également de la réforme des fonds structurels<sup>(2)</sup>.

Selon Bruxelles, trois impératifs imposeraient cette réforme: la stabilisation ou la réduction de la part de la PAC (actuellement 50 %) dans un budget communautaire plafonné à 1,27 % du produit intérieur brut (PIB) des Quinze jusqu'à 2006; l'adhésion programmée de cinq PECO (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) vers 2002; l'ouverture, à la fin 1999, d'un nouveau cycle de négociations en vue d'une libéralisation accrue des échanges au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a succédé au GATT en 1995. Les Etats-Unis abordent cette échéance en position de force et entendent bien obtenir le démantèlement des protections qui subsistent encore dans la PAC. De l'attitude de l'UE dépendra donc non seulement le sort de l'agriculture européenne, mais aussi - dans la mesure où elle est la seule à pouvoir tenir tête à Washington - l'avenir de l'ensemble des politiques agricoles dans le monde<sup>(3)</sup>.

Au coeur des changements envisagés: la baisse des prix minimaux garantis (dits prix d'intervention): de 20 % pour les céréales, de 30 % pour la viande de boeuf et de 15 % pour le lait, afin de les rapprocher des prix mondiaux, qui seraient déjà, nous dit-on, ceux des producteurs des PECO. Les agriculteurs européens pourraient alors exporter sans limites, puisqu'ils n'auraient pas à faire appel aux subventions à l'exportation - les "restitutions" compensant les différentiels de prix - plafonnées par les accords du GATT de 1993<sup>(4)</sup>.

En contrepartie, des aides directes, découplées de la production, maintiendraient les revenus, et seraient versées de façon dégressive et en fonction de critères environnementaux. Une fraction de ces aides - 15 à 20 % - serait attribuée par les Etats, ce qui, en France, financerait en partie le "contrat territorial d'exploitation", pilier du projet de loi d'orientation agricole qui vient d'être adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

L'"Agenda 2000", dans ses dispositions sur la PAC, répond ainsi aux exigences des Etats-Unis et du groupe de Cairns<sup>(5)</sup> en réduisant les restitutions, ce qui est très positif, mais aussi en supprimant les protections à l'importation, ce qui ne l'est pas du tout. Et, malgré ses proclamations en faveur de l'environnement et de l'emploi, il risque de conduire les politiques agricoles de l'UE et du reste du monde dans une impasse, tant il repose sur une série de contre-vérités, que le gouvernement français dénonce d'ailleurs en partie, et qui trouvent leur inspiration dans la rhétorique ultralibérale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'OCDE ne jure que par l'"ajustement structurel dans l'agriculture"

et la "réduction progressive des distorsions" afin que "les signaux des marchés influencent (...) la production", avec, selon elle, pour résultat "une meilleure allocation des ressources, dont bénéficieront les consommateurs<sup>(6)</sup>".

Présentes dès le diagnostic - débouchés croissants à long terme dans les pays tiers, prix agricoles des PECO égaux aux prix mondiaux -, ces contre-vérités débouchent mécaniquement sur de fausses promesses et des prescriptions désastreuses, tant pour l'UE que pour les PECO et les pays du Sud. La baisse des prix d'intervention ne permettrait en effet ni d'exporter sans restitutions, ni de servir les intérêts des consommateurs, ni de mieux répondre aux signaux du marché; les aides directes ne compenseraient pas les baisses de prix et, loin de contribuer à une répartition plus équitable des revenus, elles constitueraient le moyen de protection le plus injuste vis-à-vis des pays du Sud. De surcroît, en raison des contradictions entre ses objectifs et ses moyens, la réforme ne peut qu'avoir un impact négatif sur l'emploi et l'environnement.

Première erreur de diagnostic: rien ne permet de croire à des débouchés importants dans les pays tiers à moyen et à long terme. La Commission, faisant écho à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et à la Banque mondiale, selon lesquelles les importations céréalières du seul Sud se situeraient entre 160 et 210 millions de tonnes en 2010, affirme qu'"il existe un large consensus pour prévoir une croissance forte de la demande ainsi que des prix rémunérateurs<sup>(7)</sup>". Le marché mondial de la viande de boeuf triplerait de 1990 à 2020, et celui de la volaille encore davantage. L'UE, et tout particulièrement la France, premier exportateur mondial de produits alimentaires et second de produits agricoles, ne sauraient laisser à d'autres les emplois et les revenus à en attendre...

Ce sont les mêmes "experts" qui, en 1980, alors que les importations céréalières mondiales s'élevaient à 200 millions de tonnes, prévoient qu'elles augmenteraient de 268 à 422 millions de tonnes au cours de la période 1995-2000. En fait, elles ont chuté à 185 millions de tonnes en 1996! Car la Chine, l'Inde, l'Indonésie... sont devenues autosuffisantes. La production de blé chinoise a été multipliée par 2,4 entre 1975 et 1997 et celle de maïs par 8. La Chine a un excédent agricole et alimentaire depuis 1980, alors que l'UE accusait, en 1996, un déficit (hors bois) de 17 milliards de dollars! L'Inde s'autosuffit en blé bien que, depuis 1960, sa consommation par tête et sa population aient doublé.

La Commission n'avait évidemment pas prévu la crise des pays d'Asie, auxquels l'OCDE continue d'attribuer la moitié des importations céréalières d'ici à 2001 (8). Déjà les exportations agro-alimentaires occidentales ont chuté de 10 % en 1997; le prix mondial du blé tendre est tombé, fin août 1998, entre 80 et 90 dollars la tonne, son plus bas niveau depuis vingt ans; les stocks céréaliers de l'UE dépassent 13 millions de tonnes, contre 2,4 millions un an plus tôt, obligeant le conseil des ministres à relever le taux de gel des terres de 5 % à 10 % pour 1998-1999, alors que l'"Agenda 2000" veut l'abaisser à zéro en 2000! Où seront donc les fabuleux marchés promis?

Deuxième erreur de diagnostic: les prix agricoles des PECO seraient amenés au niveau mondial et leurs consommateurs ne supporteraient pas le niveau des prix des Quinze. Or, en mars 1998, en Pologne, le prix du blé à la production dépassait de 15 % celui de l'UE. La même tendance s'observe dans les autres PECO, mais à un degré moindre en Hongrie et en République tchèque, où, en 1997, les prix agricoles étaient néanmoins supérieurs en moyenne aux prix mondiaux. Et, du fait de l'inefficacité de la transformation-distribution et de l'inflation, les prix à la consommation des PECO, à qualité égale, ont rejoint ou dépassé ceux de l'UE.

Le premier motif - inavoué - de la réforme est tout autre: il s'agit de favoriser les firmes agroalimentaires, grande distribution incluse, en faisant mine de défendre les consommateurs. Ces firmes, désormais mondialisées, ont tout à gagner de la baisse des prix agricoles. C'est d'ailleurs l'un des arguments qu'utilise le commissaire européen chargé de l'agriculture, M. Franz Fischler, en vue de forcer la main au conseil des ministres de l'Union: "Si nous ne rendons pas nos produits plus compétitifs (...), les entreprises agro-alimentaires non seulement s'approvisionneront ailleurs, mais transféreront aussi leurs unités (...) hors de l'UE et exporteront leurs produits finis dans la Communauté<sup>(9)</sup>." Si les débouchés ne sont pas au rendez-vous, la combinaison excédents de production/diminution des protections garantira effectivement la baisse structurelle des prix...

Troisième série de contre-vérités, celles relatives à la baisse des prix d'intervention. Contrairement à ce qui est avancé, elle ne profitera pas aux consommateurs, comme on l'a vu depuis 1993 en France pour le prix du pain, et dans l'ensemble de l'UE pour celui de la viande bovine. Elle ne permettra pas d'exporter sans subventions, comme le montrent notamment les exemples de la viande bovine et des produits laitiers, dont, de 1994 à 1996, les taux de restitution sont passés respectivement de 61 % à 64 % et de 31 % à 36 %. Comme le rappelle à juste titre le Conseil économique et social, *"la restitution (...) reste donc un facteur majeur de compétitivité (...) pour le court et le moyen terme<sup>(10)</sup>"*. Enfin, avec cette baisse, la production ne sera pas davantage en mesure de répondre à des signaux du marché qui relèvent, pour une bonne part, de la mystification.

Les signaux auxquels doivent en effet répondre les producteurs européens ne sont pas les prix mondiaux, puisque les échanges commerciaux internationaux ne représentent qu'une très faible part de la production totale de la planète - 10 % pour les céréales, 6 % pour les produits laitiers, 9 % pour la viande - et font l'objet d'un dumping effréné. Les prix mondiaux constituent un signal d'autant moins fiable que leur volatilité, déjà très forte, ne fera que croître avec la baisse des protections et les placements spéculatifs qu'elle amplifiera. Les signaux pertinents sont ceux du marché intérieur de l'UE, sur lequel s'écoule actuellement 80 % de la production des Quinze. Une proportion appelée à croître avec la mise en place de l'euro, l'élargissement à l'Est et la baisse des restitutions.

Les prix doivent assurer un revenu correct, sans aides directes importantes, aux exploitations des zones favorisées, dans le cadre de quotas de production égaux aux besoins de l'UE, y compris l'aide alimentaire d'urgence. Ils seront plafonnés au niveau des prix de seuil à l'importation, qui auront incorporé les prélèvements variables nécessaires. Ceci, non pas pour interdire toute importation, mais en vue de protéger les produits alimentaires de base. Puisque les restitutions disparaîtront et que les agriculteurs doivent seulement produire ce que le marché demande, l'intervention devrait se limiter à amortir les fluctuations de prix, mais sans garantir des achats illimités. En plus des prix du marché, les exploitations recevraient donc des aides directes.

La protection de l'agriculture à l'importation - le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes<sup>(11)</sup> - n'est pas une politique valable pour la seule Union européenne. Elle s'impose à tous les pays ou marchés communs, et en premier lieu à ceux dans lesquels les actifs agricoles sont majoritaires, les fluctuations climatiques fortes et la compétitivité structurelle faible. C'est le cas en Afrique noire, où la production vivrière locale se heurte au dumping des excédents de l'UE, surtout en blé et viande bovine. Alors que l'on pourrait incorporer jusqu'à 50 % de produits tropicaux dans le pain et les gâteaux, cette pratique est rendue impossible par le prix inférieur persistant de la farine de blé importée. Ainsi, le tarif extérieur commun qui sera appliqué en 1999 par les sept pays de l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) n'accorde aucune protection spéciale aux produits agricoles (droit de 5 %) ou alimentaires (20 %, comme les produits manufacturés), la tarification s'étant décidée entre fonctionnaires, du fait de l'inexistence de syndicats agricoles.

Sait-on que le volet agricole des accords du GATT de 1993 interdit aux pays les moins avancés (PMA) d'accroître leurs aides agricoles et oblige les autres pays du Sud à les réduire de 13 %? Que ceux-ci doivent réduire de 24 % leurs tarifs, alors que le Nord ne diminuera ses restitutions que de 36 %? Une façon de condamner à la mort lente des millions de paysans et d'éleveurs. Si l'OMC - une fois n'est pas coutume - a raison de vouloir supprimer toute restitution, on doit déplorer que l'Union européenne garde le silence sur ce sujet.

Le Parlement européen, pour sa part, a demandé à la Commission, en juin 1998, de plaider à l'OMC pour utiliser *"la marge de manoeuvre acquise par le démantèlement des subventions à l'exportation pour garantir une protection extérieure appropriée et efficace contre le dumping social et écologique"*. Il rejoint ainsi les positions de la Confédération paysanne - le seul des syndicats agricoles français à se battre pour une agriculture réellement "paysanne", et non pas productiviste à outrance -, pour laquelle *"le maintien de la préférence communautaire, en contrepartie de l'abandon total des restitutions (...), pourrait être une stratégie de l'Union européenne (...) à l'OMC<sup>(12)</sup>"*.

## Des aides très inégalement réparties

QUATRIÈME série de contre-vérités, celles mises en avant pour justifier les aides directes. Certes, la Commission admet qu'elles ne compenseront la baisse des prix d'intervention qu'à hauteur de 50 % pour les céréales, 85 % pour le boeuf et 60 % pour le lait, mais elle pense éviter la baisse des revenus des agriculteurs concernés par des prix intérieurs plus élevés, par des gains de productivité et par l'augmentation de la taille des exploitations. Si, de toute évidence, ces deux derniers effets découlent directement des critères d'aide, il n'en va pas de même de la hausse des prix: on a vu que ceux des céréales sont passés sous le prix d'intervention. Au-delà de cette conjoncture, les simulations prévoient une baisse de 22,5 % du revenu des grandes cultures dans l'UE en 2002, et de 12 % du revenu agricole français moyen<sup>(13)</sup>.

Les aides directes ne contribueront guère à une répartition équitable des revenus. Les contribuables sont d'ailleurs en droit de se poser des questions à leur sujet car elles sont souvent supérieures au revenu net agricole (171 % pour le secteur de la viande bovine en France en 1996), et, surtout, très inégalement réparties: en 1995, 4 474 exploitations de plus de 200 hectares ont perçu en moyenne 725 723 F, contre seulement 9 704 F aux 150 000 exploitations de moins de 10 hectares. En fait, elles bénéficient surtout aux grands produits du nord de l'UE. Ainsi, en 1995, elles représentaient seulement 17 % du PIB agricole au Portugal, contre une moyenne communautaire de 21 %, ce qui explique en partie l'accroissement de 185 % du déficit agroalimentaire du pays et la perte de 26 % de ses emplois agricoles entre 1990 et 1996.

La proposition de faire attribuer jusqu'à 30 % des aides par les gouvernements nationaux semble conforme au principe de subsidiarité. Mais celui-ci n'implique-t-il pas, a contrario, de faire ensemble, donc au niveau communautaire, ce qui relève de la solidarité? Dans une UE devenue, avec l'euro, une fédération de fait, l'environnement et l'emploi doivent faire l'objet d'une approche intégrée, sans laisser à chaque Etat, comme le suggère l'"Agenda 2000", le loisir de *"définir l'équilibre qu'il souhaite entre production intensive et extensive"*. Puisque les fonds structurels communautaires sont répartis au vu des niveaux de développement des différentes régions, les aides directes en faveur de l'emploi et de l'environnement devraient également être attribuées en fonction de l'acuité de ces problèmes dans l'UE.

Plus généralement, ces aides seraient à octroyer en s'inspirant des propositions de la Confédération paysanne et d'André Pochon<sup>(14)</sup>: il s'agirait d'aides à l'hectare, plafonnées par actif (en équivalent plein temps) et non pas par exploitation, comme le préconise l'"Agenda 2000". Leur taux devrait varier en proportion inverse de la taille de l'exploitation, selon les zones, l'importance des emplois et le degré de préservation de l'environnement.

Il serait aberrant de refuser les aides directes aux agriculteurs des PECO. On prétend qu'il s'agit d'aides aux revenus et on les dénierait aux paysans les plus pauvres! D'autant que l'adhésion à l'Union entraînera une hécatombe d'emplois agricoles: 2 millions pour la seule Pologne, soit quatre sur cinq. Les fonds structurels suffiront d'autant moins à réinsérer les exclus de la terre que leur montant prévu est quatre fois moins élevé, relativement à leur PIB, que ce qu'ont reçu, de 1994 à 1999, les quatre Etats membres de l'UE bénéficiant du Fonds de cohésion (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal).

Les aides directes constituent un moyen de concurrence particulièrement injuste à l'encontre du Sud, puisque les pays occidentaux sont les seuls à pouvoir les octroyer. Les 154 milliards de dollars des budgets agricoles (hors frais administratifs et protection sociale) financés par les contribuables des pays membres de l'OCDE en 1997<sup>(15)</sup> correspondent au PIB des 542 millions d'habitants d'Afrique noire (Afrique du Sud non comprise) en 1995. Les 63 milliards de dollars déboursés par l'UE au titre de la PAC en 1996 y représentent 47 % du PIB agricole et 104 % des exportations agricoles et alimentaires, hors bois. Comment, dans ces conditions, peut-on oser refuser au Sud le droit d'utiliser la seule "aide" compatible avec sa pauvreté: la protection à l'importation?

La dernière série de contre-vérités de l'"Agenda 2000" a trait aux effets de la réforme sur l'emploi et l'environnement. On sait que l'UE a perdu 6,1 millions d'actifs agricoles depuis vingt ans. Les gains de productivité attendus et l'élargissement accéléreront un phénomène qui semble tout à fait naturel pour la Commission et pour l'OCDE: *"l'ajustement de l'emploi agricole"*<sup>(16)</sup>. En fait, si l'on supprimait toute

protection à l'importation chez les Quinze, la saignée actuelle de 200.000 actifs par an deviendrait une hémorragie. L'impact sur l'environnement serait tout aussi négatif: une agriculture durable implique la polyculture-élevage, alors qu'une pénétration non maîtrisée des produits importés conduirait à accroître la spécialisation et l'intensification. Donc à une aggravation de l'effet de serre due à l'inflation des transports entraînée par un surcroît d'achats extérieurs d'intrants et l'écoulement plus lointain des produits.

La réforme de la PAC, on le voit, pose des questions qui ne concernent pas seulement l'agriculture et les agriculteurs. Au-delà de ses enjeux spécifiques, ce qui est en cause, ce n'est rien de moins que l'équilibre des sociétés humaines.

\*Titulaire d'une chaire Jean-Monnet d'intégration économique européenne et chercheur au laboratoire « Dynamiques rurales » de l'Institut national polytechnique de Toulouse.

- (1) Commission européenne, "Agenda 2000. Pour une Union plus forte et plus large", supplément 5/97 au *Bulletin de l'UE*, Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg, juillet 1997. Le 18 mars dernier, le président de la Commission, M. Jacques Santer, a présenté un "paquet" de propositions complémentaires sur les réformes de la PAC et des fonds structurels, ainsi que sur les perspectives financières de l'Union pour la période 2000-2006.
- (2) Actuellement, il existe quatre fonds structurels auxquels sont éligibles des régions représentant environ 51 % des populations des Quinze: le Fonds européen de développement régional (Feder), le Fonds social européen (FSE), l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (Feoga) section orientation. Le Fonds de cohésion, quant à lui, n'est pas régionalisé et bénéficie uniquement à l'Espagne, à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal. La Commission prévoit, pour l'avenir, de concentrer les aides des quatre premiers fonds structurels sur des régions représentant seulement 35 % à 40 % de la population des Quinze, et de soumettre le Fonds de cohésion à des conditions plus strictes. Une partie des fonds structurels (41 milliards d'euros, sur les 286 milliards prévus pour la période 2000-2006) irait aux futurs pays adhérents.
- (3) Lire Jean Marc Boussard, "Faut-il encore avoir des politiques agricoles?" et "L'agriculture et la prochaine négociation de l'OMC", respectivement dans les numéros 985 (octobre-décembre 1996) et 992 (janvier-février 1998) de la *Revue politique et parlementaire*.
- (4) Sur la période 1995-2000, la baisse de ces subventions est de 21 % en volume et de 36 % en valeur par rapport à la référence moyenne 1986-1990.
- (5) Ce groupe réunit 14 pays - dont l'Australie, l'Argentine, le Brésil, le Canada et la Nouvelle-Zélande - qui n'accordent pas de soutien financier à leurs exportations agricoles.
- (6) OCDE, *Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 1997*, OCDE, Paris, 1997.
- (7) "Agenda 2000", op. cit.
- (8) OCDE, *Les Perspectives agricoles 1998-2003*, mars 1998.
- (9) *Agra Presse Hebdo*, 4 mai 1998.
- (10) Victor Scherrer, *L'Industrie agroalimentaire, force industrielle et chaîne de valorisation*, Conseil économique et social, Les Editions des journaux officiels, Paris, 1998.
- (11) Lire Bertrand Hervieu, *Le Droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*, Flammarion, Paris, 1996.
- (12) *Pour une politique agricole européenne ambitieuse. Les réponses de la Confédération paysanne au paquet Santer*, janvier 1998, 29 pages. (Confédération paysanne, 81, rue de la République, 93170 Bagnolet.)
- (13) *La France agricole*, 19 juin 1998.
- (14) André Pochon, *Les Champs du possible. Plaidoyer pour une agriculture durable*, Syros/Alternatives économiques, Paris, 1998.
- (15) OCDE, *Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Mesures du soutien et informations de base 1998*, OCDE, Paris, 1998.
- (16) OCDE, *Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 1997*, OCDE, Paris, 1997.