

Les *Notes* de la C2A

Agriculture et alimentation en question

Numéro 2 — Septembre 2010

LA PAC ET LES PED

L'IMPACT DES IMPORTATIONS EUROPÉENNES

L'Europe premier importateur mondial de produits agricoles

L'UE est aujourd'hui le plus grand importateur mondial de produits agricoles. En 2007, avec un montant de 78 milliards d'euros, ses importations ont représenté 23,1% des importations agricoles mondiales.

Un débouché traditionnel pour les pays du Sud...

Une partie importante des produits importés par l'Union européenne proviennent de pays en développement (PED). Du fait de relations historiques mais aussi des accords commerciaux négociés par l'Union européenne (accord de Cotonou, accords euro-méditerranéens, accord avec le Mercosur, etc.), l'Europe est en effet le débouché traditionnel des produits agricoles de ces pays.

Ainsi, en 2007, 59,2% des exportations agricoles des pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP), 51,9% des exportations agricoles des pays méditerranéens, 33,5% des exportations agricoles du Mercosur, 20,1% des exportations agricoles des pays d'Asie du Sud Est (Asean) et 37,3% des exportations agricoles des pays les moins avancés (PMA), étaient destinés au marché européen.

Les produits exportés par ces pays sont essentiellement des produits tropicaux qui n'entrent pas en concurrence avec les produits agricoles européens. Ces produits ont en général un accès préférentiel, voire à droit nul, au marché européen. Toutefois, l'Europe importe aussi du Brésil et de l'Argentine des produits destinés à l'alimentation animale. En effet, depuis les négociations du Dillon Round du GATT entre 1960 et 1961, l'Europe a

accepté une ouverture sans droit de douane de son marché, ce qui l'a rendu très dépendante des importations principalement de soja.

... qui n'est pas sans risque

Pour les pays en développement, cette forte dépendance au marché européen pour leurs exportations agricoles, peut avoir plusieurs inconvénients. Ainsi, les avantages accordés par l'Europe ne les ont pas incités à diversifier leurs échanges vers des marchés parfois plus porteurs. Or, l'ouverture croissante du marché européen à tous ses partenaires commerciaux rend ces avantages de moins en moins intéressants. C'est notamment le cas des pays d'ACP : Ces pays, qui avaient déjà un accès libre au marché européen pour la quasi-totalité de leurs produits agricoles, sont confrontés maintenant à d'autres concurrents qui bénéficient des mêmes avantages pour de plus en plus de produits (le café, par exemple).

Outre cette dépendance au marché européen, les exportations agricoles de nombreux pays en développement sont concentrées sur quelques produits, répondant à la demande européenne (soja, banane, cacao, etc.) Cela rend ces pays très fragiles compte tenu des variations des prix internationaux de ces produits. Par ailleurs, du fait d'un niveau de protection plus élevé quand le produit agricole est transformé, les pays en développement exportent vers l'Europe essentiellement des produits bruts et n'ont pas ou peu développé leur industrie agro-alimentaire.

Le soja un cas d'école en termes d'effets négatifs pour les pays en développement

Le développement de la monoculture de produits d'exportation destinés au marché européen a parfois des effets très négatifs sur les agricultures du Sud. C'est le cas en particulier de la monoculture du soja qui s'est développée dans les pays d'Amérique latine. L'Europe est en effet le premier importateur de soja dont la production mondiale a été multipliée par cinq en 40 ans. Cette exploitation à grande échelle du soja au Brésil et en Argentine a des conséquences humaines, environ-

nementales et sanitaires graves. Ainsi, le développement de la culture du soja est source de déforestation et contribue à la perte de biodiversité, à l'érosion et à la pollution de l'eau. Des communautés rurales et indigènes sont expulsées de leurs terres au profit des grandes exploitations. Cette course à la concentration et l'éviction des petits producteurs génèrent un exode rural massif, les paysans venant gonfler la pauvreté des villes. Enfin, la monoculture de soja destinée à l'exportation se fait au détriment des cultures vivrières et des exploitations familiales diversifiées : depuis 30 ans, le soja prend le pas sur le riz, le haricot, le manioc ou encore le maïs.

L'IMPACT DES EXPORTATIONS EUROPÉENNES

De l'autosuffisance aux excédents écoulés sur le marché mondial

À l'origine, la politique agricole commune (Pac) avait pour objectif principal d'atteindre rapidement l'autosuffisance alimentaire. La Pac a si bien fonctionné que cet objectif a été dépassé pour les principales productions agricoles dès les années 1970. L'Europe a alors du faire face à des excédents croissants (lait, vin, céréales, viande bovine). Pour écouler ces excédents, la Communauté européenne a développé ses exportations grâce à des subventions massives. En quelques années l'Europe est ainsi devenu un des principaux exportateurs mondiaux de produits agricoles

Une concurrence déloyale pour les agricultures du Sud et un problème de cohérence

La forte progression des subventions aux exportations de produits agricoles a suscité de nombreuses critiques à la fois de la part des pays exportateurs traditionnels et des producteurs des pays importateurs. Ces subventions ont effet contribué à la baisse des cours internationaux et permis à l'Europe de prendre des parts de marché grâce à des prix de *dumping*. Mais surtout, elles ont entraîné une concurrence « déloyale » des produits agricoles européens exportés notamment sur les marchés des pays en développement. Ainsi, dans les années 1980-1990, l'Europe, grâce aux subventions, écoulait massivement vers la Côte d'Ivoire, le Ghana ou le Bénin ses stocks de viande bovine. Cette concurrence de produits vendus à des prix souvent inférieurs à leur coût de production (*dumping*), décourage les productions locales et les échanges entre les pays africains.

Elle réduit aussi à néant les efforts de développement des filières agricoles financés par l'aide au développement de l'Union européenne.

Une baisse des subventions aux exportations qui ne change pas fondamentalement la donne

Les réformes successives de la PAC ont entraîné une forte baisse des subventions aux exportations. En 2007, l'Union européenne ne leur consacrait plus que 1,45 milliard d'euros, soit 3,4% des dépenses de la PAC, contre plus de 10 milliards dans les années 1980. Pourtant les exportations agricoles continuent et la concurrence des produits européens sur les marchés des pays en développement demeure. La hausse des aides directes aux producteurs a permis la diminution des subventions aux exportations, tout en conservant la compétitivité des produits européens exportés. Ces aides incitent moins à produire, mais elles permettent d'exporter sans subvention à des prix pouvant être inférieurs aux coûts de production. Le dumping est donc toujours possible. Par ailleurs, l'Europe exporte aussi des produits agricoles hors normes¹ qui ne peuvent être vendus sur le marché intérieur (pommes de terre et oignons par exemple) et des sous produits de la production industrielle agro-alimentaire (ailes et croupions de volailles et poules de réforme). Ces produits sans réelle valeur sont écoulés à des prix très bas et détruisent les filières des PED.

¹ Les produits hors normes sont principalement ceux qui ne respectent pas les critères de qualité de l'industrie (taille, couleur, taux de brisure, etc.)

Une nécessaire protection des agricultures du Sud

Si l'Europe demeure le principal fournisseur de produits agricoles de nombreux pays en développement, elle n'est cependant plus la seule à concurrencer les productions africaines. Ainsi, par exemple, les importations de volailles du Brésil ont peu à peu remplacé les volailles européennes sur les marchés africains grâce à des coûts de production très bas. Au-delà de la bataille contre le dumping des produits importés cette situation milite donc pour une augmentation de la protection des filières agricoles dans

des pays qui ont en général fortement diminué leurs droits de douane.

Un exemple de concurrence déloyale : l'Europe plume l'Afrique

En huit ans, de 1995 à 2003, les importations de volailles du Cameroun sont passées de 500 tonnes à 22 000 tonnes. Ces découpes de volailles à bas prix provenant d'Europe ont entraîné la disparition de plus de 100 000 emplois dans l'industrie avicole du pays. Le même scénario s'est produit au Ghana, en Côte d'Ivoire ou au Sénégal.

QUI PROTÈGE SON AGRICULTURE ? POURQUOI UNE SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE ?

« La souveraineté alimentaire désigne le droit des populations, de leurs États ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des pays tiers. »

Lors du sommet mondial de l'alimentation à Rome en novembre 1996, la *Via campesina* définissait ainsi, pour la première fois, le principe de la souveraineté alimentaire :

« la souveraineté alimentaire n'est pas l'autarcie ni un repli à l'intérieur des frontières. Elle ne s'oppose pas aux échanges internationaux : chaque région du monde a des produits spécifiques qu'elle peut commercer, mais la sécurité alimentaire est trop importante pour la faire dépendre d'importations. Dans chaque région du monde, la base de l'alimentation doit être si possible produite sur place. Chaque région doit donc avoir le droit de se protéger d'importations à bas prix ruinant sa propre production. »

La Pac respecte-t-elle la souveraineté alimentaire ?

Comme toutes les politiques agricoles des pays développés, la Pac se fonde implicitement sur le principe de souveraineté alimentaire, sans contrainte d'ouverture des marchés. En effet, ses objectifs combinent la sécurisation des approvisionnements et l'accroissement de la productivité, la stabilisation des marchés, la rémunération des agriculteurs et une garantie de prix aux consommateurs.

Associer protection des marchés et appui aux filières s'est révélé très efficace en Europe. Les filières

stratégiques se sont développées et l'approvisionnement des consommateurs a été assuré.

Cependant, la Pac respecte de moins en moins la souveraineté alimentaire :

- la sienne, du fait de faibles droits de douane sur certaines productions. Depuis les négociations du *Dillon Round*, l'Europe dépend de ses importations de soja pour nourrir son cheptel. Une trop faible protection liée aux négociations internationales empêche de définir une politique agricole ambitieuse ;
- celle des pays partenaires et notamment les plus pauvres qu'elle menace de ses exportations à prix de *dumping* (qu'elles soient subventionnées ou non).

Quelle souveraineté alimentaire pour les PED ?

Les pays en développement ont vu leur souveraineté alimentaire régulièrement bafouée lors des négociations internationales : les institutions de Bretton Woods² empêchent une protection des marchés (pourtant autorisée par l'OMC) et l'OMC empêche la mise en place d'outils efficaces et n'agit pas suffisamment contre les pratiques de *dumping* des pays riches.

² La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird), aujourd'hui l'une des composantes de la Banque mondiale, et le Fonds monétaire international (FMI).

Il existe pourtant des exemples de réussites (voir tableau ci-dessous) de promotion de la souveraineté alimentaire pour améliorer la sécurité alimentaire, lutter contre la pauvreté, développer des filières, etc.

Diverses mesures peuvent être prises (interdictions d'importations totales ou temporaires, droits de douanes variables, etc.). Souvent limitées dans le temps, elles favorisent l'essor de nouvelles filières.

Les effets sont généralement une baisse des importations, compensée par une augmentation de la

production locale (la Guinée devient même exportatrice de pommes de terre dans la région). Les revenus des producteurs s'en trouvent améliorés. Seuls les consommateurs qui ne sont pas agriculteurs (essentiellement les urbains pauvres) peuvent faire face à des augmentations de prix le temps que la production locale s'ajuste. Les recettes douanières supplémentaires peuvent permettre à l'État de subventionner les consommateurs pauvres pendant la transition pour limiter les effets de la hausse des prix.

Quelques mesures de protection pour développer les filières locales

Mesures	Études de cas	Période de mise en œuvre
Interdiction d'importation	Guinée, pommes de terre Nigeria, riz Guinée, oignons	Cinq mois/an sur 1992-98 Campagne 1993
Restriction quantitative	Cameroun, poulet	Septembre 2004 au 31 mars 2005
Augmentation des tarifs douaniers, surtaxation	Guinée, oignons Kenya, lait Indonésie, sucre	1993 À partir de 2001 À partir de 2002
Bandes de prix + contingents d'importations	Nicaragua, riz	Avril 1992 à septembre 1996
Droits de douane + prélèvements en fonction du marché intérieur	Europe, viande bovine	À partir de 1967
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Cameroun, poulet	À partir de septembre 2004

Source : Alpha A., La protection des marchés agricoles : un outil de développement, *Études et Analyses*, Coordination SUD, 2006.

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en association avec ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique

L'objectif de la commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants, et faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la Commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CNUCED), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours. La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

Ce document a été rédigé par : Jean-Pierre Roland et Damien Lagandré, Gret

