

Quels effets sur le Sud ?

► Un débat sur la PAC entre Gérard Choplin et Tomás García Azcárate

Pour tenter d'évaluer les effets de la PAC depuis sa création en 1962 sur les « pays tiers » (en particulier sur les régions en développement), et de savoir si la réforme modifie un tant soit peu la donne, Défis Sud a interrogé deux spécialistes de ce sujet. S'ils sont loin de partager la même vision, ils convergent néanmoins sur certains points.

Défis Sud : Jusqu'ici, quel a été, dans les grandes lignes, l'impact de la PAC (depuis sa mise en œuvre en 1962) sur le développement agricole et la situation alimentaire dans « les pays du Sud » ? Ces effets se sont-ils atténués avec les réformes successives ou, au contraire, accentués ?

Gérard Choplin : Les effets de la PAC sur l'agriculture et la situation alimentaire dans les pays tiers, en particulier les « pays du Sud », se sont assez vite fait sentir après sa création en 1962. En une dizaine d'années en effet, l'Europe s'est constitué des stocks excédentaires de beurre, poudre de lait, produits céréaliers et viande bovine qu'elle a ensuite bradés sur les marchés des pays tiers. La PAC de 1962 avait réuni toutes les conditions pour cela. D'abord, elle avait favorisé l'intensification de l'élevage grâce à l'absence de taxation sur les importations d'aliments pour animaux, tandis que les grandes productions agricoles de l'Europe des Six étaient, elles, protégées par des droits de douane. Ensuite, un mécanisme d'intervention communautaire sur le marché permettait de garantir un prix européen fixé annuellement, même en cas de surproduction. Du coup, elle a commencé à exporter massivement une grande partie de ses excédents en versant des aides à l'exportation (ou « restitutions ») aux exportateurs pour compenser la différence entre les prix sur le marché européen, plus élevés, et les prix sur les marchés internationaux. Ce fut le début du dumping européen (le fait de vendre à l'extérieur en dessous du coût de production européen), avec ses ravages sur les économies agricoles des pays tiers, en particulier les plus pauvres.

Ces aides massives à l'exportation ont perduré jusque dans les années 1990. En effet, sous la pression des États-Unis, maintenant concurrencés par l'Europe sur les marchés des pays tiers, et de ces mêmes pays tiers victimes du dumping, l'agriculture fut mise au centre de la grande négociation du Gatt entamée en 1986 (cycle de l'Uruguay) pour modifier les règles du commerce international et réduire les droits de douane. Pour les États-Unis et l'UE, les deux gros exportateurs, il s'agissait en effet, avant tout, de continuer à exporter massivement, sans qu'on puisse poursuivre à leur encontre les accusations de dumping.

**L'impact
des exportations
a diminué depuis
la réforme de
1992.**

La solution était simple : partant du fait que, pour le Gatt, le dumping n'est pas lié au coût de production mais au prix intérieur du pays exportateur, il suffisait d'abaisser le prix du marché européen au niveau du marché international, pour se débarrasser des aides à l'exportation, devenant alors inutiles. Cela a été l'objet essentiel de la première grande réforme de la PAC décidée en mai 1992, où les prix européens des céréales et de la viande bovine ont été fortement abaissés. On anticipait ainsi l'accord final avec les États-Unis (accord de Blair House, signé en novembre 1992), puis l'accord au Gatt en décembre 1993 (qui sera signé à Marrakech en 1994).

Problème : les producteurs européens et américains ne pouvaient, étant donné leurs coûts de production, subir une telle baisse de prix. Les États-Unis et l'UE ont donc décidé d'octroyer des aides directes aux producteurs pour compenser ces pertes, en décrétant, dans l'accord Gatt, que si ces aides étaient découplées de la production, elles n'étaient pas at-

*Gérard Choplin et
Tomás García Azcárate*

Gérard Choplin est consultant agricole européen ; Tomás García Azcárate est économiste agricole auprès de la Commission européenne.



Agriculture dans les Balkans.

taquables car présumées non distorsives du marché !

Résultat : l'Europe continue d'importer des aliments pour animaux sans droits de douane... et d'exporter des produits agricoles à des prix inférieurs à leurs coûts de production. Or pour le paysan du Sahel ou de Bolivie, peu importe si la poudre de lait ou la farine qui inonde et ruine son marché local est bon marché grâce à des aides aux exportateurs ou des aides directes au producteur, le résultat est le même : c'est de la concurrence déloyale et, dans le langage courant, du dumping. L'accord Gatt a donc été « truqué » au profit des grandes puissances exportatrices des pays « développés », qui ont simplement changé les règles et les instruments pour continuer à faire comme avant, sans pouvoir être attaqués au Gatt/OMC par les pays tiers. Elles ont « blanchi » le dumping en remplaçant les aides à l'export par des aides directes.

On ne peut comprendre l'évolution de la PAC depuis la réforme de 1992 sans cette transformation majeure. Au fur et à mesure des réformes qui se sont succédé depuis, d'autres productions, comme le lait en 2003, ont été soumises

à ce régime (baisse de prix, aide directe découplée). Et la priorité à l'exportation, pudiquement appelée « compétitivité sur le marché international » a été maintenue, avec tous les problèmes que cela continue de poser au Sud.

Vendre très souvent à un prix inférieur au coût de production est donc au cœur de la PAC « version OMC » depuis 1992. C'est grave, en raison des conséquences pour les paysans du Sud bien sûr, mais aussi parce qu'on institutionnalise la vente à perte sur notre propre marché intérieur, avec la chute du nombre de paysans et la désertification humaine de nos campagnes que ça suppose. Or on ne peut construire une économie agricole saine sur la vente à perte, qui ne profite qu'à l'agro-industrie et à la grande distribution qui ont vu leurs coûts d'approvisionnement fortement baisser, sans devoir les répercuter aux consommateurs. En 1992, quand le prix des céréales a baissé de plus de 30 %, le prix du pain en Europe n'a en effet pas diminué pour autant.

Défis Sud : Comment voyez-vous, Tomás García Azcárate, l'impact de la PAC depuis sa création jusqu'à aujourd'hui sur les « pays du Sud » ?

Tomás García Azcárate : D'abord, les « pays du Sud », ça n'existe pas, du moins pas en tant qu'entité homogène. Par rapport à certains pays à vocation exportatrice comme le Brésil ou la Thaïlande, la PAC historique a eu un impact plutôt négatif, dans le sens où elle leur a limité l'accès au marché européen.

Des aides découplées de la production pour contourner le dumping.

On parle ici de la PAC d'avant 1992, même si les « barrières » n'ont pas totalement disparu après, et qu'il y a même encore des barrières à l'importation de sucre aujourd'hui. Concernant les autres pays « du Sud », il y a d'un côté les pays déficitaires net en production alimentaire, qui ont beaucoup de mal à subvenir eux-mêmes aux besoins nutritionnels de leurs populations, et de l'autre ceux qui ont un potentiel agricole, que celui-ci soit voué à l'exportation ou la production vivrière. Pour les premiers, la PAC historique, qui a fait baisser les prix mondiaux à travers les exportations subventionnées, a plutôt été une bonne chose, en tout cas sur le court terme, pour les habitants des villes... et pour les gouvernements qui préfèrent que leur population ne s'agite pas trop. Mais sur les campagnes, et les possibilités pour ces pays de développer une agriculture à vocation alimentaire, cela a plutôt été négatif. Concernant les seconds, la PAC n'a pas trop gêné leurs exportations car dans le cadre de la convention ACP (les conventions de Lomé, de Cotonou, etc.), ils ont eu un accès relativement ouvert au marché européen... La question était plutôt celle des règles et normes sanitaires ou des exigences de qualité qui, elles, les ont plus pénalisés. Sur leur marché intérieur par contre, la présence d'une industrie européenne agroalimentaire très forte, avec ses exportations subventionnées, a eu un impact certain. Par exemple, nos exportations de viande congelée à bas prix ont clairement nui à l'élevage traditionnel des pays du Sahel.

[Suite à la page suivante >](#)



Un fermier nourrit sa volaille en Pologne.

> Cet impact-là, celui des exportations subventionnées, a évidemment diminué depuis la réforme de 1992, la dernière exportation subventionnée (sur la volaille) ayant été supprimée en juin 2013, et le gros des aides à l'exportation ayant, lui, été aboli entre 1992 et 2000.

Le problème qui subsiste, en revanche, est celui de la concurrence inégale entre l'agriculture moderne de l'UE, qui a été soutenue pendant plusieurs décennies (dans l'objectif premier d'assurer l'autosubsistance), et, pour parler de l'Afrique, une agriculture plus archaïque ayant souffert d'une absence de politique agricole commune. Cela étant, les organismes internationaux comme le FMI avec leurs plans d'ajustement structurel ont aussi leur part de responsabilité dans le retard accusé par ces agricultures. Enfin, il me semble important de rappeler que, suite à certaines pressions politiques, l'UE (après 1992) s'était résolue à exclure de ses exportations subventionnées certains pays d'Afrique, et que ces pays se sont alors tournés vers d'autres sources d'importation (américaines et australiennes notamment) plutôt que de développer leur propre production agricole. Bref, pour parler de l'Afrique toujours, il y a aussi une responsabilité des élites politiques locales.

DS: Pensez-vous que l'impact négatif global de la PAC sur le Sud a été plus important avant ou après 1992 ?

TGA: Avant, clairement. Pour moi il n'y a pas de doute, tout simplement parce que l'élément le plus pervers (les subventions à l'exportation) a d'abord fortement diminué, puis complètement disparu. Avant, l'impact était vraiment rude. Aujourd'hui, il n'est peut-être toujours pas très bon mais au moins, est-il moins mauvais.

DS: Qu'en est-il, justement, des aides directes qui ont remplacé les aides à l'exportation ? Leur impact n'est-il pas, lui aussi, négatif ?

TGA: Pour moi, leur impact – sur le Sud – n'est pas comparable à celui des exportations subventionnées, notamment parce qu'en découplant de la production les aides (on parle ici des aides directes), on a en réalité diminué la production de la plupart des produits (sauf celle des céréales dont la demande mondiale a augmenté) et commencé à importer davantage. De plus, alors que les aides directes, en euros constants, ont perdu la moitié de leur valeur entre 1992 et 2012, les exportations, elles aussi, ont augmenté... ce qui tend à montrer que ce ne sont pas ces aides qui stimulent les

exportations, mais bien plutôt la promotion des politiques de compétitivité en général, dans l'agriculture comme dans le reste de l'économie. Bref, du point de vue de l'impact sur le Sud, les politiques communautaires ne sont pas nécessairement allées dans la mauvaise direction.

DS: Abordons la question des retombées, proprement dites, des politiques agricoles européennes sur les pays tiers. Gérard Choplin, pouvez-vous dire quelles en sont les principales ?

GC: La PAC, en exportant des produits à bas prix dans les pays tiers, a d'abord pour effet d'affecter la production de ces pays en « cassant » le marché local. Au sein de ces pays, ce sont surtout les petits paysans, incapables de faire face à la concurrence européenne, qui sont touchés et, trop souvent, abandonnent leurs activités productives pour aller grossir les populations des bidonvilles.

DS: N'y a-t-il pas, d'autre part, une partie importante de la population de ces pays qui profite de l'arrivée sur le marché local de denrées et produits à un coût réduit et auxquels, du coup, elle a plus facilement accès ?

GC: En effet, et c'est aussi pour cela que ça fonctionne. Il est certes parfois difficile de savoir si, globalement, il y a plutôt gain ou préjudice pour la population dans son ensemble (certains en profitent, d'autres en pâtissent), mais je pense qu'on peut dire que cette situation crée une vraie dépendance de ces pays vis-à-vis d'exportateurs tels que l'UE. Cette dépendance met ces pays à la merci d'une augmentation brutale des prix agricoles et alimentaires comme en 2008, et les empêche de développer les bases d'une économie agricole saine basée d'abord sur leur propre production. De même, si l'Europe venait à changer de priorité en matière de politique agricole en misant d'abord sur le marché européen et en cultivant ses propres protéines végétales au lieu de les importer, elle aurait beaucoup moins d'excédents de céréales à exporter, ce qui pourrait poser problème à certains pays importateurs. La sécurité alimentaire est trop importante pour être confiée à l'importation.

© Piotr Malecki / Panos

Cela étant, il est clair que certains pays ou régions, dans les prochaines décennies, resteront importateurs nets de céréales (Bangladesh, Égypte, Maghreb, etc.) et d'autres exportateurs nets (Amérique du Nord, Ukraine). Mais pour cela aussi, on a besoin de règles du commerce international justes.

DS: *À ce propos, la sécurité alimentaire d'un pays ou d'une région passe-t-elle nécessairement par une production locale suffisante ?*

GC: Je répondrais en soulignant plutôt la nécessité d'inverser les priorités: les règles actuelles du commerce international font que les politiques agricoles donnent la priorité au commerce international. Or pour la sécurité alimentaire ainsi que pour lutter contre le réchauffement climatique, c'est plutôt la production locale et les marchés régionaux qu'il faut privilégier (et seulement, ensuite, penser à l'importation et l'exportation). Chaque région ou pays a ses spécificités agricoles et alimentaires et il est normal qu'il y ait des échanges basés sur ces particularités, mais aujourd'hui le commerce international prime tout.

DS: *Ce système mondial d'échanges ne profite-il pas néanmoins aussi à une vaste portion de la population du globe qui, comme on l'a dit plus haut pour celle de chaque pays, a accès à une grande quantité et variété de produits à un faible coût ?*

GC: D'abord, il y a toujours un milliard d'humains pour qui le droit à l'alimentation n'est pas respecté et, ensuite, c'est un pari risqué pour les gouvernements des pays en développement que de miser sur l'importation de produits agricoles à bas prix pour nourrir les bidonvilles. Car les prix sont de plus en plus volatils, comme on l'a vu en 2008, et l'addition s'avère vite très salée lorsqu'ils flambent. Mais bien sûr ce sont trop souvent les firmes de commerce international, au Nord comme au Sud, qui imposent leurs vues aux gouvernements.

Si on internalisait les coûts sociaux et environnementaux des politiques agricoles et commerciales actuelles, on les changerait tout de suite.

DS: *Tomás García Azcárate, la nouvelle PAC continue-t-elle dans ce sens, à*

savoir celui d'une relative baisse de ses effets sur le Sud ?

TGA: Oui, mais de façon vraiment très mesurée... car autant il y a eu, en 1992, un changement clair de paradigme (même si le découplage des aides est surtout survenu à partir de 2004, soit 12 ans après), autant la nouvelle PAC n'est qu'une continuation de l'ancienne. L'élément le plus novateur en est le « verdissement », à savoir le conditionnement de 30 % des aides directes au respect de règles environnementales, comme le maintien d'une certaine surface d'intérêt écologique ou d'une certaine diversité agricole. Certes, ce n'est pas énorme: la Commission a fait une proposition modérée, qui a encore été amoindrie par le Conseil et le Parlement, mais pour la première fois, on conditionne (une partie de) l'aide dont bénéficient les agriculteurs au bien (ici, environnemental) qu'ils apportent à la société, au lieu de la leur fournir simplement pour compenser la baisse des prix.

Ceux qui s'opposent le plus aux réformes aujourd'hui sont les gros exploitants.

On est donc davantage sur une dynamique de biens publics, ce qui éloigne d'une possible distorsion de concurrence avec, par exemple, les producteurs de pays plus pauvres. Ce n'est certes qu'un début mais, à mes yeux, un virage, et dans le bon sens. Et en 2020, je pense qu'on approfondira encore la mesure. Les choses se mettent donc peu à peu en place, même si chaque étape est insatisfaisante et que le processus est beaucoup trop lent.

DS: *Certaines choses évoluent donc, mais à un rythme très lent. Pourquoi cette lenteur, ou cette absence de changements importants ?*

TGA: Nous vivons dans une société très conservatrice, où le moindre changement fait immédiatement bondir ceux qu'il pénalise... En clair, il y a une grande résistance à ce niveau-là. En 1992 par

exemple, les grands agriculteurs étaient radicalement opposés à la baisse des prix agricoles, ils annonçaient une catastrophe pour le monde paysan en général, les petits et les gros exploitants, mais cela ne s'est pas produit. À la moindre réforme importante est également associée la difficulté de se mettre d'accord sur les montants financiers à transférer d'un pays à l'autre. Enfin, et surtout, ceux qui s'opposent le plus aux réformes, aujourd'hui, sont les gros exploitants (dotés d'un poids politique car la majorité politique en Europe est de leur côté), qui font valoir leur compétitivité... parce qu'ils veillent à leurs intérêts bien sûr, mais aussi parce que, selon eux, ce n'est pas sur un manque de compétitivité que l'on peut construire l'avenir et, encore moins, améliorer la situation de l'emploi en Europe. C'est en tout cas aussi la position de la tendance politique européenne majoritaire, selon laquelle favoriser le commerce et les échanges, c'est stimuler l'économie et la création d'emplois... deux choses qui figurent tout de même parmi les priorités des politiques européennes. On peut certes objecter que croissance de l'économie et création d'emplois ne riment pas nécessairement avec développement au sens large (et je fais partie de ces « objecteurs ») mais, pour le meilleur ou pour le pire, nous sommes « englués » dans un système économique qui tolère (très) mal l'absence de croissance, qui se traduit toujours par un important chômage.

DS: *Qu'aimeriez-vous dire aux partisans d'une remise en question des règles du commerce international pour l'agriculture ?*

TGA: J'aimerais leur dire que, selon moi, la majorité politique actuelle en Europe ne plaidera jamais en faveur d'une exception agricole en matière d'échanges et de compétitivité. Même ceux qui pourraient être le plus favorables à un traitement différencié ne remettent pas en cause le paradigme productif européen... parce qu'il n'y a pas d'alternative, en raison de la nature même du modèle économique que nous avons construit, qui est un modèle d'économie de marché compétitive. Dans ce contexte, revendiquer une exception pour l'agriculture revient à s'engager dans un combat perdu d'avance. Ce qui ne veut pas dire qu'il ne faut rien faire.

[Suite à la page suivante >](#)

> On peut par exemple décider d'apprendre aux nouvelles générations à changer leur mode de consommation en privilégiant les circuits courts d'échanges et en adaptant leurs habitudes alimentaires au cycle des saisons, ce qui finirait par modifier la demande, et donc l'ampleur prise par le commerce international des produits alimentaires. Ce serait, me semble-t-il, une manière plus réaliste et plus efficace d'essayer d'arriver à certains changements en faveur d'un meilleur équilibre entre les différentes économies agricoles de la planète, et plus acceptable aussi par notre société... que si l'on impose des restrictions ou que si l'on cherche, coûte que coûte, à réduire les échanges et les exportations.

C'est un pari risqué de miser sur l'importation des produits agricoles.

DS: Gérard Choplin, la dernière réforme de la PAC va-t-elle ou non, à votre avis, dans le sens d'une réduction de ses effets néfastes sur le Sud ?

GC: Fondamentalement, non, car elle est restée dans le cadre des accords de Gatt/OMC de 1994. Il ne pouvait hélas en être autrement dès lors que ni les gouvernements de l'UE ni le Parlement Européen, colégislateurs, n'ont proposé de remettre en cause cet accord, qui formate la PAC et toutes les politiques agricoles. Le commissaire Ciolos n'avait donc qu'une marge de manœuvre assez étroite pour cette énième réforme. Il s'est surtout agi de rendre la distribution des paiements directs un peu plus juste, avec une touche environnementale, mais le cadre OMC impose de continuer à déréguler les marchés, quitte à ce que les grandes exploitations prennent des assurances pour couvrir les risques de chute des prix. Concernant les effets de la PAC sur les pays tiers, je vois même plutôt, dans la dernière réforme, des risques accrus en raison de l'abolition des quotas lait et sucre, qui devrait faire augmenter les excédents de l'UE.

Pourtant un nombre croissant de législateurs européens ont pris conscience de

l'impasse de la logique néolibérale-OMC actuelle: avec la crise des prix alimentaires de 2008 s'est posée un peu partout, y compris en Europe, la question de la sécurité alimentaire, qui a tout de même modifié le débat sur la réforme. Fin des années 1990 et début des années 2000, cette question ne faisait, en effet, même plus partie du débat: il fallait déréguler et laisser faire les marchés, et la PAC n'allait plus être qu'un soutien au développement rural (pour qu'il subsiste quand même un peu de monde dans les campagnes...). Mais à partir de 2008-2009, la question de la production agricole sur le sol européen est revenue dans la discussion, on s'est rappelé que la sécurité alimentaire, même en Europe, n'était pas acquise une fois pour toutes (d'autant que l'UE est devenue le premier importateur mondial de produits alimentaires). Et ça, c'est positif. Mais la place qu'a prise cette question n'est évidemment pas suffisante... même si elle a tout de même un peu influencé la réforme: on a osé maintenir couplées à la production certaines aides directes... dans les limites de ce qui est acceptable par les accords de Marrakech. Il y avait certes peu de marge de manœuvre pour cela mais, au moins, la réforme a utilisé cet espace au maximum, enfin ce sera aux États membres de décider. L'UE s'est en tout cas rendue compte que si on «découplait» les paiements directs de toutes les productions, certains produits alimentaires (animaux notamment) allaient disparaître de certaines régions. Cela illustre, dans une certaine mesure, la reconnaissance du fait que le découplage est un non-sens, qui permet juste de masquer la nouvelle forme de dumping.

Il me semble aussi qu'avec les problèmes environnementaux croissants et la tendance naissante des populations (du Nord notamment) à préférer manger local et à privilégier les circuits plus courts, on finira par évoluer vers un vrai changement dans ce sens. Ces règles du commerce international, comme je le répète souvent, ne sont d'ailleurs pas écrites pour toujours: elles datent du XX^e siècle mais ne peuvent, on le voit bien, répondre aux enjeux du XXI^e siècle. Il est urgent, mais jamais trop tard, pour les changer.

En tout cas, il faut que le commerce international agricole retrouve sa juste place, et cesse de servir de cadre obligatoire à

toute politique agricole. C'est d'ailleurs en réaction à cela que le mouvement paysan international Via Campesina a lancé le concept de souveraineté alimentaire en 1996. La priorité doit être donnée d'abord au commerce local et régional.

DS: Et qu'est-ce qui explique, selon vous, cette absence de changement significatif ?

GC: Le fait que les grands intérêts économiques et financiers en jeu dans le commerce international l'emportent sur les intérêts des populations. Les gouvernements des États membres, le Parlement européen, et la Commission européenne ont un pouvoir visiblement plus faible et se refusent jusqu'à présent, malgré la très grave crise financière et économique actuelle, à adopter de nouvelles règles de régulation européenne et à intervenir activement pour changer vraiment les règles internationales, qu'elles soient financières ou commerciales.

DS: Un mot sur la question de la cohérence entre les différentes politiques européennes, à savoir les politiques agricoles d'une part ? et de développement de l'autre ?

GC: Que dire, si ce n'est, en effet, qu'il n'y a pas de cohérence. La politique de développement actuelle sert plus à reconforter notre mauvaise conscience vis-à-vis des pauvres du Sud qu'à attaquer les causes de leur pauvreté. Moi je suis avant tout pour de bonnes politiques agricoles, socialement plus équitables et à même de garantir la sécurité alimentaire dans le respect de l'environnement. En tout cas, s'il faut conserver des politiques de développement, je ne les appellerais plus comme ça, car quand on voit le nôtre, de développement, on s'interroge (comme disait un certain Coluche: «Quand on voit votre réussite, on a envie d'échouer !»). Ayons le courage de changer les règles actuelles du commerce international, et notre PAC pourra vraiment changer, en laissant les pays du Sud davantage maîtres de leur sécurité alimentaire. ■

Propos recueillis par Emmanuel Juste