

CONFÉRENCE À HAUTS RISQUES À CANCUN

Les trois aberrations des politiques agricoles

Par JACQUES BERTHELOT. Chercheur associé au laboratoire Dynamiques rurales de l'Institut national polytechnique de Toulouse.

L'agriculture est au coeur du marchandage qui clôturera, théoriquement en janvier 2005, le cycle dit " du développement " de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), lancé à Doha en novembre 2001, et dont la conférence ministérielle de Cancun (10-14 septembre 2003) constitue une étape intermédiaire capitale. Tous les accords négociés constitueront en effet un " paquet global " et donneront lieu à un " engagement unique " (" rien n'est approuvé tant que tout n'est pas approuvé ") à signer par chaque Etat membre.

Commissaire chargé des négociations commerciales pour les quinze membres de l'Union européenne, M. Pascal Lamy précisait, le 18 décembre 2002, lors d'une audition par l'Assemblée nationale française : " L'Union européenne a été en première ligne sur les "sujets de Singapour" : facilitation du commerce, concurrence, investissement et transparence dans les marchés publics. Si les réformes [de la politique agricole commune, PAC] proposées par la Commission sont adoptées par le Conseil, nous utiliserons ou non les marges de manoeuvre additionnelles en fonction de nos intérêts dans la négociation. " Le 19 mars 2003, il évoquait à nouveau ce donnant-donnant devant une commission spéciale de la Chambre des communes à Londres : " Sur la question de l'accès au marché, nous devons payer sur l'agriculture puisque nous pouvons gagner beaucoup sur l'industrie et les services. "

Après la réforme de la PAC adoptée par le conseil des ministres de l'agriculture le 26 juin 2003, le commissaire chargé du secteur, M. Franz Fischler, confirmait que, " lors de la réunion ministérielle De Cancun, l'Union ne sera disposée à entamer son capital de négociation que si nous obtenons des contreparties ". Dès lors que le cycle de Doha s'élargira aux " sujets de Singapour ", il est acquis que l'Union ira au-delà des propositions faites en vue d'un nouvel Accord sur l'agriculture (AsA) : réduction de 36 % des droits de douane sur les importations agroalimentaires et de 55 % des soutiens internes liés à la production (M. Lamy a déjà porté cette baisse à 60 %, le 31 juillet) - mesures que ne compense pas la réduction, bienvenue pour le reste du monde, de 45 % des subventions aux exportations dites " restitutions " (lire Les mots pour le dire </2003/09/A/10391>) L'accord commun Etats-Unis - Union européenne du 13 août 2003 pour un nouveau train de réductions n'est pas crédible. Il implique que les deux complices continuent à tricher massivement dans la notification de leurs aides à l'OMC (1).

Adopté en 1994, l'AsA n'a été bénéfique ni au Nord ni au Sud, et les propositions pour sa renégociation s'apparentent à une fuite en avant qui aggravera les ravages déjà provoqués. Négocié essentiellement entre les Etats-Unis et l'Union européenne, cet accord n'est que le reflet de leurs politiques agricoles respectives, des dernières réformes de la PAC (1992, 1999, 2003), comme des lois (Farm Bills) américaines sur l'agriculture (1996, 2002) qui sont autant de machines de guerre au bénéfice exclusif

de leurs firmes agroalimentaires mondialisées. Tout cela enrobé dans un discours sur les intérêts des consommateurs, sur l'environnement et le bien-être animal dans les sociétés du Nord, ainsi que dans quelques pleurs sur les affamés du Sud dont les trois quarts sont des ruraux, essentiellement des agriculteurs.

Trois facteurs expliquent la poursuite de cette politique suicidaire par les Etats : au Nord comme au Sud, l'utilisation de concepts économiques mystificateurs dans les négociations agricoles ; au Nord, les pressions des firmes agroalimentaires ; au Sud, la conviction erronée qu'il y a davantage à gagner à l'ouverture des marchés du Nord qu'à la protection de ses propres marchés intérieurs.

Imposture politico-juridique Parmi les concepts de base des politiques agricoles - protection, prix mondial, surplus du consommateur, dumping, subvention découplée, etc. -, la définition des deux derniers repose sur une imposture politico-juridique. Ainsi, le dumping est défini dès 1948 par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ancêtre de l'OMC, comme l'exportation à un prix inférieur non pas au coût de production, mais au prix du marché intérieur. Cela explique les réformes de la PAC de 1992, 1999 et de juin 2003 : en abaissant par étapes les prix agricoles intérieurs jusqu'au niveau du prix mondial, l'Union pourra exporter sans " restitution ", donc, formellement, sans dumping.

Il suffira de compenser les revenus des agriculteurs par des aides dites " découplées " - c'est-à-dire non liées à la production ou au prix de l'année en cours - et autorisées par l'AsA, du moins jusque fin 2003. Ainsi le prix garanti (dit " d'intervention ") des céréales a été abaissé à 101,31 euros la tonne depuis juillet 2001, niveau équivalent au prix mondial, mais très inférieur au coût de production du blé français, pourtant le plus compétitif des Quinze (160 euros par tonne). Une aide directe aux producteurs, d'un montant de 63 euros par tonne (basée sur les superficies et rendements des années 1989-1991), comble la différence et a permis à l'Union d'exporter son blé sans " restitutions " de juillet 2001 à juin 2002, mais non sans un énorme dumping réel. La Commission européenne espère ainsi accroître les exportations de blé de 16,6 à 18,8 millions de tonnes de 2002 à 2010 !

Comme les Etats-Unis ont supprimé toutes les mesures de maîtrise de la production depuis 1996 (gel des terres, stockage public, subventions au stockage à la ferme), les prix mondiaux se sont effondrés. Washington a dû quadrupler ses aides directes de 1996 à 2000, et les re-coupler largement, pour une période de dix ans, dans le /Farm Bill/ de 2002. D'où le dumping accru du Nord sur les pays du Sud, facilité par le désarmement douanier imposé à ces derniers par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, malgré les marges de manoeuvre autorisées par l'AsA. Résultat pour eux : un déficit agroalimentaire croissant car les prix de leurs produits tropicaux se sont effondrés à un moment où la non-rentabilité de leurs cultures vivrières, conséquence du dumping des pays développés, les incitait à développer les cultures d'exportation.

Un cas d'école est fourni par les importations de blé de l'Afrique noire, qui ont augmenté de 35 % entre 1996 et 2000, alors que leur valeur à l'importation baissait de 13 %. Elles ont même crû de 84 % au Burkina Faso pour une facture n'augmentant que de 16 %. Ce dumping vivrier a poussé l'Afrique de l'Ouest francophone à accroître fortement sa production de coton, pour laquelle elle dispose d'un net

avantage comparatif, les coûts de production y étant les plus faibles du monde (lire André Linard, " Le coton africain sinistré ", Le Monde diplomatique/, septembre 2003). Mais l'effondrement du prix du coton, provenant moins de l'importance des aides (pas nouvelles) aux producteurs américains et européens (mais aussi chinois) qu'à la suppression de la maîtrise de l'offre aux Etats-Unis depuis 1996, a entraîné une perte annuelle de 200 millions de dollars de 1997 à 2001 pour l'Afrique de l'Ouest (2).

C'est parce que les aides directes de l'Union européenne seront réputées couplées début 2004, à l'issue de la " clause de paix " (article 13 de l'AsA), donc astreintes à réduction à l'OMC, que M. Franz Fischler a fini par convaincre le conseil des ministres de l'agriculture de réformer la PAC le 26 juin 2003. La réforme consiste à découpler totalement ces aides, au prétexte que le nouveau " paiement unique par exploitation " - égal au montant moyen des aides directes reçues de 2000 à 2002 - sera versé sans que les bénéficiaires soient obligés de produire, ou s'ils produisent autre chose que les produits les ayant justifiées : céréales et oléoprotéagineux (COP), viandes bovine et ovine.

Prétendre que ces paiements seront sans effet sur la production ou sur les prix est une énorme supercherie ! La plupart des négociateurs du Sud et l'ensemble des organisations non gouvernementales (ONG) du Nord et du Sud en sont désormais conscients, mais les Etats-Unis et l'Union s'accrochent à ce subterfuge puisque l'AsA l'autorise. L'Union devrait cependant déchanter rapidement. D'abord parce que la majorité de la production de céréales et oléoprotéagineux étant destinée à l'alimentation du bétail (108 millions de tonnes de céréales, 12,6 millions de tonnes de son et 18,3 millions de tonnes d'oléoprotéagineux en 1999-2000), il s'agit bien d'aides aux intrants, donc d'aides couplées et astreintes à réduction, selon l'article 6.2 de l'AsA pour les pays développés. Leur découplage total n'y changera rien pour les agriculteurs qui continueront à produire des COP. La production de volaille et de porc sera aussi attaquable pour dumping, puisque les aliments du bétail y représentent plus de 50 % du coût de production.

Ensuite parce que les aides de la " boîte verte " (aides autorisées) seront elles-mêmes facilement attaquables à l'OMC dès 2004 en prouvant le dommage réel dû à leur effet de dumping (3). Le combat dérisoire de M. Fischler pour abriter les aides PAC dans cette " boîte verte " de l'OMC est donc perdu d'avance, et la nouvelle réforme est caduque avant d'avoir été mise en oeuvre.

La stratégie des Quinze en vue de réformer la PAC et l'AsA est totalement dictée par les firmes agroalimentaires. La Confédération des industries agroalimentaires de l'Union (CIAA) (4) déclarait ainsi, le 19 juin 2003, qu'elle " juge trop ambitieuse l'élimination envisagée des restitutions à l'exportation [de 45 %]. Tant qu'il y aura des différences entre les prix payés par les industriels sur les marchés mondiaux et sur le marché communautaire, les restitutions seront nécessaires ".

Invité le même jour par cette Confédération, le commissaire Lamy la comblait d'aise : " L'industrie agroalimentaire a le privilège de bénéficier de trois commissaires : Franz Fischler au titre de l'agriculture, Erkki Liikanen pour l'industrie, et votre serviteur sur les questions de commerce international (...). Les négociations de l'OMC devront permettre à nos produits de bénéficier de la baisse des tarifs. J'espère compter sur vos suggestions lorsque nous en viendrons à identifier les priorités à cet égard. "

Enfin, et c'est le plus désolant, les gouvernements du Sud se sont laissé berné en se battant davantage pour l'ouverture des marchés du Nord que pour la défense de leur marché intérieur contre le dumping du Nord, pour peu qu'ils puissent protéger à l'importation quelques produits vivriers de base. Cette stratégie a échoué : elle s'est soldée par un déficit agroalimentaire accru et n'a profité qu'aux multinationales.

Lucides, la Via Campesina (qui regroupe environ soixante-dix mouvements paysans dont, en France, la Confédération paysanne) et le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (Roppa) déclaraient le 17 juillet 2001 : " La priorité des paysans et de leurs familles dans les pays les moins avancés (PMA) est de pouvoir produire pour leur famille, puis d'avoir accès au marché intérieur, bien avant d'exporter. " Ce n'est malheureusement pas la position que prennent les gouvernements des PMA dans les négociations internationales.

Pour empêcher l'aggravation de la faim au Sud et la mort des campagnes au Nord, la PAC et l'AsA doivent être reconstruits sur le principe de la souveraineté alimentaire, sans dumping d'aucune sorte. Sans souveraineté alimentaire, c'est-à-dire sans protection aux importations, il ne saurait y avoir de développement global des pays du Sud, où les agriculteurs sont encore majoritaires. Et sans ce développement, les pays du Nord ne pourront y exporter des produits et services à haute valeur ajoutée. L'Union européenne aurait intérêt à défendre cette stratégie, notamment à Cancun, car ses exportations subventionnées ne représentent que 10 % de sa production de céréales et de produits laitiers, 8 % de sa production de viandes et 30 % de sa production de sucre. Ce n'est pourtant pas le chemin qu'elle prend...

----- Lire aussi : # La guerre commerciale, seul horizon du libre-échange </2003/09/CASSEN/10388>

Une norme culturelle contre le droit du commerce ? </2003/09/CASSEN/10390>

Les mots pour le dire (1) Lire L'Agriculture, talon d'Achille de la mondialisation. Clés pour un Accord agricole solidaire à l'OMC, L'Harmattan, Paris, 2001 ; " Pourquoi et comment la libéralisation des échanges agricoles affame les paysans du Sud et marginalise ceux du Nord ", dans Cetim, Via Campesina, Une alternative paysanne à la mondialisation néo-libérale, Genève, octobre 2002. Contact : berthelot@ensat.fr <mailto:berthelot@ensat.fr>. Consulter aussi www.solidarite.asso.fr/actions/Agri... <<http://www.solidarite.asso.fr/actions/Agriculture.htm>>. (2) Daryll Ray, Notice to Mali farmers : Forget subsidy levels. Focus on lack of policies to limit production <<http://apacweb.ag.utk.edu/weekcol/103.html>>, APAC, université du Tennessee ; Louis Goreux, Préjudices causés par les subventions aux filières de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, ministère des affaires étrangères, Paris, mars 2003. (3) Didier Chambovey, " How the Expiry of the Peace Clause Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO Framework ", Journal of World Trade, 36 (2) : 305-352, 2002. (4) CIAA : www.ciaa.be <<http://www.ciaa.be>>