

## Journées d'été d'EELV 2019

Le 24 août 2019

### Stratégie pour que l'UE contribue à mettre fin à la faim dans le monde

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr)<sup>1</sup>

#### PLAN

- I – D'abord rétablir la vérité sur les échanges alimentaires de l'UE avec les pays en développement (PED), car c'est l'UE qui en reçoit une aide alimentaire structurelle
- II – Cesser le dumping massif de ses exportations agricoles vers l'Afrique
- III – Cesser d'imposer aux pays ACP des Accords de Partenariat Economique (APE)
- IV – L'UE semble ignorer les énormes défis pesant sur le développement de l'Afrique
- V – Cesser de soutenir la Zone continentale de libre-échange africaine (ZLECAf)
- VI – Dénoncer le rapport de la Task Force Rural Africa (TFRA)
- VII – Modifier profondément la PAC pour cesser tout dumping et d'importer des produits destructeurs de l'environnement et des droits humains dans les pays exportateurs
- VIII – Imposer à l'OMC, dont l'Accord sur l'agriculture, une hiérarchie des normes, où les règles commerciales soient assujetties au respect des droits humains et environnementaux, et de même pour tous les accords bilatéraux de libre-échange.

#### **I – D'abord rétablir la vérité sur les échanges alimentaires de l'UE avec les pays en développement (PED), car c'est l'UE qui en reçoit une aide alimentaire structurelle**

La Commission européenne (CE) publie les données sur les échanges *agro-alimentaires* en se flattant qu'ils dégagent un excédent croissant alors qu'ils ne correspondent qu'aux seuls échanges *agricoles* selon la définition de l'OMC, oubliant que les poissons et préparations sont un produit *alimentaire* essentiel, dont le solde déficitaire croissant (de 20,4 Md€ en 2018 après 20,3 Md€ en 2017 et 9,9 Md€ en 2000) a toujours dépassé le solde excédentaire des produits agricoles. Incidemment, il ne suffit pas d'inciter à réduire la consommation de viande et produits laitiers car il faut surtout réduire celle des poissons et crustacés car la perte des ressources halieutiques augmente plus vite que celle des ressources alimentaires terrestres.

La CE laisse entendre que l'UE a plus que jamais vocation à nourrir le monde, faisant écho au discours récurrent des syndicats agricoles majoritaires (COPA-COGECA à Bruxelles et FNSEA en France). Au point que le Président de la CE Jean-Claude Juncker a déclaré le 6 décembre 2016, lors de la conférence sur les perspectives agricoles de l'UE : "*Il faut se rappeler – mais qui s'en rappelle ? – que jusqu'en 1964 l'Europe n'était pas encore autosuffisante sur le plan alimentaire... Un pays, un continent qui ne peut pas s'autoalimenter, d'un point de vue géostratégique est un pays, voire un continent, en voie de perdition parce que dépendant de la volonté des autres. Moi je ne veux pas d'une Europe qui dépend de la volonté des autres... Avec l'entrée en vigueur de la politique agricole commune en 1962, l'Europe s'est donné les moyens d'acquérir son autonomie en matière de production alimentaire. Et nous pouvons en fait être fiers du parcours effectué depuis*"<sup>2</sup>. Il faisait écho au discours du 4 juin 2015 de Phil Hogan, Commissaire à l'agriculture, lors de l'exposition universelle de Milan : "*Je sais que vous êtes tous très au courant des données clés sur le présent et les défis futurs, avec quelque 795 millions de personnes dans le monde souffrant encore de la faim chronique. Et avec la croissance*

<sup>1</sup> Membre des Commissions agriculture, économie, immigration et transnationale d'EELV

<sup>2</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-4285\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-4285_fr.htm)

*démographique mondiale se poursuivant rapidement, le monde devra produire 60% plus de nourriture d'ici 2050... Aujourd'hui, je souhaite livrer le message clair et décisif que l'Union européenne reconnaît ses responsabilités mondiales et est prête à agir*"<sup>3</sup>. Pire, la Cour des comptes européenne partage cette assertion en déclarant en mars 2018 que "L'UE produit plus de nourriture qu'elle n'en consomme, et est devenue exportatrice alimentaire nette"<sup>4</sup>.

Alors que l'excédent agricole de l'UE a atteint un sommet de 20,1 Md€ en 2018, après 18,9 Md€ en 2017, elle est restée déficitaire dans ses échanges alimentaires, de 4,4 Md€ en 2018 après 5,7 Md€ en 2017, mais de 17,6 Md€ en 2005. Mais, comme l'UE a un excédent alimentaire structurel sur les pays développés (définis comme les 9 pays développés de l'OCDE plus la Russie), de 19,4 Md€ en 2018, son déficit alimentaire avec les PED a été de 23,8 Md€. Et, si on déduit les échanges de boissons – qui ne sont pas des produits alimentaires de base et pour lesquelles l'UE a eu un excédent de 24,6 Md€ avec tous pays en 2018, dont de 9,5 Md€ avec les PED –, le déficit alimentaire structurel de l'UE28 avec les PED a été de 33,3 Md€ en 2018, niveau qui n'a guère changé depuis 2005 (30,2 Md€). Certes l'UE reste déficitaire de 2,9 Md€ en 2018 dans ses échanges alimentaires avec l'Afrique de l'Ouest (AO) mais, si l'on déduit son fort excédent de 4,7 Md€ en café-cacao – qui ne sont pas non plus des produits alimentaires de base –, l'AO est déficitaire de 1,8 Md€ dans ses échanges alimentaires de base avec l'UE.

## **II – Cesser le dumping massif des exportations agricoles vers l'Afrique**

Les modalités du dumping de l'UE ont fortement changé au cours des années, reposant principalement sur les subventions à l'exportation (dites "restitutions") jusqu'à la réforme de la PAC (politique agricole commune) de 1992 puis leur baisse progressive, avec disparition depuis 2011 (sauf pour la viande de volaille qui s'est prolongée jusqu'en 2013), a été largement compensée par la hausse progressive des subventions internes, couplées et découplées, liées aux réformes successives de la PAC depuis 1992.

Les restitutions cumulées aux exportations de seulement 5 produits – produits laitiers, céréaliers, sucre, viandes bovine et de volailles – ont atteint 113,8 Md€ extra-UE28, dont 31,9 Md€ à l'Afrique, 19 Md€ à l'AFN, 11,8 Md€ à l'ASS et 6,2 Md€ à l'AO.

Il s'agit de cadeaux empoisonnés, et qui n'ont pas vraiment changé depuis que les restitutions ont été remplacées par les subventions internes, couplées et découplées, aux exportations extra-UE28 que je suis en train d'analyser.

Les subventions internes comprennent aussi bien les subventions spécifiques par produit que celles autres que par produit, particulièrement celles dites découplées depuis la réforme de la PAC de 2003. Globalement, sans isoler celles allant aux produits exportés, ces aides cumulées depuis 1988 ont été colossales : 458,6 Md€ de 1988 à 2017 pour celles spécifiques par produit et 1274 Md€ pour celles autres que par produit, dont notamment 411 Md€ notifiées dans la boîte verte de l'OMC hors aides directes découplées de 1995-96 à 2016-17, 371 Md€ pour les aides d'Etat de 1988 à 2017, 282 Md€ pour les aides découplées (DPU-DPB) à l'UE15 de 2005 à 2014, 73 Md€ de détaxation des carburants agricoles et 57 Md€ d'aides directes découplées (DPU à la surface) aux nouveaux Etats membres de l'UE de 2004 à 2016.

Je n'ai pas fini l'imputation de ces subventions aux exportations agricoles vers les PED et je me suis limité jusqu'alors à quelques études. Ainsi l'UE a exporté en Afrique de l'Ouest (AO) 3,4 Mt de céréales en 2016 grâce à des subventions internes de 203,7 M€, avec un taux de dumping

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/commissioner-speeches/pdf/hogan-expo-milan-04-06-2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/commissioner-speeches/pdf/hogan-expo-milan-04-06-2015_en.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing\\_paper\\_CAP/Briefing\\_paper\\_CAP\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_CAP/Briefing_paper_CAP_EN.pdf)

sur les céréales brutes exportées de 36,6%<sup>5</sup>. Elle a de même exporté en AO 2,5 Mt de produits laitiers en équivalent-lait grâce à 168,6 M€ de subventions et un taux de dumping moyen de 20,8%<sup>6</sup>. En 2016, les subventions de l'UE28 à ses exportations agricoles vers la CI ont été de 99,9 M€, dont de 42 M€ aux céréales (taux de dumping de 30,2%), de 34,9 M€ à la viande bovine, de 11,7 M€ aux produits laitiers (taux de dumping de 16,4%) et de 11,3 M€ à la viande porcine<sup>7</sup>. L'UE a exporté en moyenne 1,1 Mt de produits céréaliers en Tunisie de 2013 à 2018 avec des subventions de 66 M€ ou de 64,2 €/t. De même la France a exporté en 2018 5,9 Mt de céréales en Algérie pour 1,3 Md€ soit au prix FAB de 218 €/t, avec une subvention de 391 M€ ou de 60,4 €/t, soit un taux de dumping de 35,8%.

### **III – Cesser d'imposer aux pays ACP des Accords de Partenariat Economique (APE)**<sup>8</sup>

#### **- L'argument qu'il était impossible de maintenir les préférences commerciales non réciproques des accords de Lomé entre l'UE et les pays ACP ne tient pas**

La DG Commerce a affirmé qu'elles n'étaient plus compatibles avec les règles de l'OMC, après que l'UE eut été condamnée à deux reprises pour violation du principe de non-discrimination du GATT à la suite de plaintes déposées par les neuf pays d'Amérique latine exportateurs de bananes, qui ont dû payer des droits de douane (DD) à l'UE alors que les pays ACP étaient exemptés. Or, si la discrimination est interdite par le GATT et l'OMC selon un critère géographique, elle est possible selon le niveau de développement. C'est ce qui est à l'origine du "système de préférences généralisées" (SPG) de l'UE depuis 1971 pour les pays en développement (PED) et de l'exemption de DD et contingent (DFQF) pour les pays les moins avancés (PMA) depuis la décision "Tout sauf les armes" (TSA) de 2001 de l'UE. En effet, le PIB par habitant des neuf pays d'Amérique latine était 2,3 fois plus élevé en 1995 à celui des trois pays africains exportateurs de bananes (Cameroun, CI et Ghana) et était 3,9 fois supérieur en 2016. Et le PIB par habitant de l'UE28 (31 785 \$) était 20,8 fois supérieur en 2017 à celui d'AO (1 527 \$).

#### **- L'UE est revenue sur sa décision "Tout sauf les armes" et a contredit la position de l'OMC sur les PMA**

En exigeant que tous les Etats membres (EM) de chaque APE régional suppriment leurs DD sur environ 80% des exportations de l'UE, cela annulait les préférences de sa décision TSA de 2001. Et ce sous prétexte de promouvoir l'intégration régionale de chaque APE régional qui ne fonctionnerait pas avec des régimes tarifaires différents puisque la libre circulation des produits obligerait les PMA à taxer les importations venant des PED pour éviter d'être envahis par des produits qu'ils importeraient de l'UE en franchise de droits.

---

<sup>5</sup> Subventions aux exportations de produits céréaliers de l'UE à l'Afrique de l'Ouest en 2015 et 2016, SOL, 16 mars 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

<sup>6</sup> L'énorme dumping des produits laitiers extra-UE vers les APE d'AO, SADC, CEMAC et EAC en 2016, SOL, 10 avril 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

<sup>7</sup> <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Labsurde-APE-int%C3%A9rimaire-de-C%C3%B4te-d'Ivoire-SOL-31-mars-2018.pdf>

<sup>8</sup> Voir les détails dans J. Berthelot, *Vous avez dit LIBRE échange ? L'Accord de Partenariat Economique Union européenne-Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, juin 2018; *Did you say FREE trade? The Economic Partnership Agreement European Union-West Africa*, L'Harmattan, September 2018.

### **- La DG Commerce a refusé de publier trois dernières études d'impact de l'APE d'AO**

qu'elle avait commanditées car leurs conclusions étaient négatives pour l'APE d'AO, mais elles ont fait l'objet de fuites<sup>9</sup>.

### **- Les contrevérités de l'aide au développement de l'UE à l'APE d'AO**

La DG Commerce a déclaré à de nombreuses reprises que le programme d'assistance APE (PAPED) accordera 6,5 Md€ à l'AO de 2015 à 2020, tandis que la DG Développement et Coopération (DEVCO) a souligné en juin 2015 qu'il s'agit d'une simple réorientation de l'aide déjà programmée par le FED, la BEI et les fonds ordinaires de la coopération européenne au développement, de sorte qu'il n'y a pas de fonds spécifiques à l'APE.

### **- L'évaluation pseudo-scientifique de la DG Commerce sur l'impact de l'APE d'AO**

La DG Commerce a réalisé sa propre étude publiée en mars 2016<sup>28</sup>, en faisant appel au même expert de l'IFPRI, David Laborde, qui avait déjà participé aux trois études précédentes que la DG Commerce n'a pas diffusées. En effet, l'utilisation d'un modèle d'équilibre général calculable pour valider des résultats politiquement déterminés est considérée comme essentielle par la DG Commerce pour conférer une vérité scientifique irréfutable aux yeux des autorités politiques, et ce dans tous ses ALE bilatéraux. Spécialiste des modèles appliqués à l'analyse des politiques agricoles et ancien président de l'Académie d'agriculture française, Jean-Marc Boussard a depuis longtemps démystifié leurs présupposés et conclusions. En vous épargnant la critique détaillée de l'étude de la DG Commerce, ma propre recherche montre que l'APE d'AO entraînerait une perte de recettes douanières de 3,4 Md€ en 2035 et une perte cumulée de 28,4 Md€ entre 2020 et 2035 sur les 76% d'importations libéralisées venant de l'UE28-RU.

### **- L'UE a caché à l'Afrique de l'Ouest la forte érosion de ses préférences commerciales.**

La DG Commerce souligne que, sans les APE, les exportations de cacao transformé des trois pays non PMA seraient soumises aux DD du SPG de 6,1% pour la pâte de cacao, 4,2% pour le beurre de cacao et 2,8% pour la poudre de cacao. Mais la DG Commerce cache que les ALE passés avec 9 pays d'Amérique latine en 2012 (2015 pour l'Equateur) leur permettent d'exporter tous ces produits en franchise de droits vers l'UE. Le scandale politique est que les DD réduits ou nuls sur les importations venant des pays signataires des ALE implique que l'UE ne se soucie pas de leur respect des conventions internationales fondamentales sur les droits humains, les droits sociaux, l'environnement et la bonne gouvernance, que l'UE exige des pays ACP pour leur accorder le statut SPG+.

### **- L'APE d'Afrique de l'Ouest comme les APE intérimaires de CI et du Ghana ont prévu de réduire à 0 les DD sur les importations de céréales et poudre de lait de l'UE**

alors que ces DD sont déjà extrêmement bas (5%), ce qui aggraverait la perte de compétitivité des céréales locales et tubercules et toute possibilité de développer la production laitière locale, déjà contrée par l'importation massive de poudre de lait enrichie en matière grasse végétale (huile de palme).

### **Conclusion : l'UE se tire une balle dans le pied en imposant des APE**

Ces effets se produiront à deux niveaux : ils feront exploser l'afflux de migrants illégaux privés d'avenir dans leurs pays du fait de la politique africaine de l'UE et qu'elle ne veut pas accueillir et alimenteront les mouvements terroristes en AO comme dans l'UE; et ils réduiront l'énorme potentiel à moyen et long terme des exportations de produits et services européens à haute valeur ajoutée si les APE étaient supprimés. Fort heureusement le Nigéria, qui représente 72% du PIB de l'AO et 52% de sa population, continue à refuser de signer l'APE d'AO. Mais les

<sup>9</sup> <http://www.bilaterals.org/?four-impact-studies-of-the-west&lang=en>. En fait la quatrième étude, de l'université d'Ibadan, n'a pas été financée par la DG Commerce, mais elle a refusé de la mentionner.

deux APE intérimaires de la Côte d'Ivoire (CI) et du Ghana sont mis en oeuvre depuis la fin 2016 et ils sont en train de faire éclater le long processus d'intégration régionale de l'AO depuis la création de la CEDEAO par le traité de Lagos de 1973.

#### **IV – L'UE semble ignorer les énormes défis pesant sur le développement de l'AO**

Alors que les APE n'ont pas encore fait sentir leurs effets en AO, celle-ci fait déjà face à d'énormes défis dans tous les secteurs d'activité. A côté des défis macro-économiques, l'AO sera surtout confrontée aux 3 défis majeurs de l'explosion démographique, du changement climatique et du déficit alimentaire, alors que 60% environ de sa population dépendent de l'agriculture.

**Défi macro-économique** : baisse de la croissance depuis 3 ans due à l'effondrement du prix du pétrole et 43% de la population est au-dessous du seuil de pauvreté. Le PIB par tête de l'AO est 21 fois inférieur à celui de l'UE en 2017.

**Défi démographique** : la population de l'AO serait multipliée par 2,2 de 2017 à 2050 (de 372 à 810 millions). Comme la population de l'UE28 baisserait de 509 à 503 millions, celle de l'AO la dépasserait dès 2030. A fortiori le Brexit réduira à 427 millions la population de l'UE27 en 2050<sup>10</sup>. Cela modifiera forcément le rapport de force géopolitique entre l'AO et l'UE. Bien que la population urbaine explosera, Bruno Dorin du CIRAD anticipe une hausse de 167 millions d'actifs agricoles en ASS de 2006 à 2050, seul sous-continent où elle augmenterait.

**Défi climatique** : selon l'ONU, un réchauffement de deux degrés réduirait de 10% le rendement agricole total de l'ASS d'ici 2050 et un réchauffement supérieur, plus probable, le réduirait de 15 à 20%<sup>11</sup>. Le PNUE précise qu'une hausse de 1,2 à 1,9 degré suffirait pour accroître le nombre d'Africains sous-alimentés, déjà estimés à 240 millions, de 25% en Afrique centrale, 50% en Afrique de l'Est et 95% en AO. Mais le PNUE souligne aussi qu'une reconversion rapide de l'agriculture d'ASS vers des pratiques agroécologiques permettrait de limiter ces menaces et d'augmenter les rendements. De nombreuses autres analyses, dont celles d'Olivier De Schutter et de Marc Dufumier ont remis en cause les systèmes de production dits "modernes" de type agrobusiness très intensifs en capitaux et intrants chimiques pour leur impact négatif sur l'environnement et l'emploi agricole en ASS, a fortiori quand ils sont accompagnés d'un accaparement de terres des paysans traditionnels. Mais la plupart des institutions africaines officielles comme la BAD (Banque Africaine de Développement) et l'agrobusiness international dont celui de l'UE freinent cette reconversion et prônent une intensification conventionnelle fondée sur les subventions aux engrais chimiques et la motorisation.

**Défi du déficit alimentaire** : en excluant les échanges de café-cacao – qui ne sont pas des produits alimentaires de base et sont essentiellement exportés –, le déficit alimentaire de l'AO vis-à-vis de tous pays a été multiplié par 11 de 2005 à 2016 (à 7,9 Md€).

---

<sup>10</sup> On ne tiendra cependant pas compte du Brexit, en supposant que le Royaume-Uni établira des relations bilatérales avec les pays ACP analogues à celles du reste de l'UE.

<sup>11</sup> Richard Munang and Jessica Andrews, "L'Afrique face au changement climatique", PNUE, 2014 <http://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/%C3%A9dition-sp%C3%A9ciale-agriculture-2014/1%E2%80%99afrique-face-au-changement-climatique>

## **V – Cesser de soutenir la Zone continentale de libre-échange africaine (ZLECAf)**

L'UE a fortement soutenu la création de la ZLECAf (Zone de Libre-Echange Continentale Africaine)<sup>12</sup> lors du Sommet des Chefs d'Etat de l'Union Africaine le 21 mars 2018 à Kigali et s'est engagée à augmenter fortement son soutien financier pour sa mise en oeuvre. Mais cet accord est absurde et même criminel car un de ses premiers objectifs est de réduire de 90% les DD entre les 55 Etats d'Afrique en 10 ans, ce qui profitera beaucoup aux multinationales de l'UE déjà bien implantées en Afrique, et la forte réduction des DD intra-africains entraînera inévitablement une baisse de leurs recettes douanières plus forte encore que celles programmée par les APE, mais aussi une réduction des DD appliqués aux importations venant du reste du monde. Ce qui est considéré comme bénéfique par la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA) et la CNUCED qui ont toutes deux poussé à la création de la ZLECAf ! Ce raisonnement part de l'idée que, en important à faibles DD les intrants et biens d'équipement, l'Afrique augmentera ses parts de marché et deviendra plus compétitive que le reste du monde dans les produits industriels et les services alors que la réalité s'est avérée l'inverse : *"La part de l'industrie dans le PIB de l'Afrique est passée de 15% en 1990 à 10% en 2008 (CNUCED et ONUDI, 2011)<sup>13</sup>. La baisse la plus importante a été observée en Afrique de l'Ouest, où elle est tombée de 13% à 5% au cours de la même période"*. En oubliant les multiples contraintes qui y feront longtemps obstacle : déficiences des infrastructures, notamment de transport; de l'accès à l'énergie et à l'eau; compétences techniques; fonctionnement des administrations, notamment douanières; accès au crédit à des taux raisonnables et forte disparité des politiques monétaires et taux de change; énormes divergences dans les DD, dans les niveaux de vie; dans les régimes politiques, etc. Par exemple le transport de produits industriels de Chine à Lagos coûte moins cher qu'un transport du Nord au Sud du Nigéria et de même pour le maïs de Etats-Unis par rapport à celui du Nord Nigéria. Tant que ces contraintes ne seront pas levées, la ZLECAf favoriserait une perte accrue de recettes douanières et de compétitivité et, partant, des emplois, alors que l'accent doit être mis sur le renforcement des Communautés économiques régionales comme la CEDEAO en AO, y compris au niveau politique, en mettant notamment en place des fonds de cohésion pour permettre le rattrapage des Etats les moins compétitifs, comme l'UE l'a fait avec les Fonds structurels et de cohésion.

Malheureusement le Nigéria a fini par céder aux pressions de signer la ZLECAf le 7 juillet 2019 à Niamey. Toutefois un important rapport de l'Université d'Ibadan d'août 2019 vient de montrer les énormes hausses attendues de la libéralisation des importations intra-africaines, notamment de 91% pour les importations alimentaires. Espérons que cela conduira le Président Buhari à faire trois choses : 1) licencier son ministre du commerce qui a fait pression pour signer la ZLECAf ; 2) dénoncer sa signature avant que la mise en oeuvre ne fasse des dégâts ; 3) convoquer une réunion des Chefs d'Etats de la CEDEAO afin de recentrer les politiques commerciales sur le renforcement de l'intégration régionale.

## **VI – Dénoncer le rapport du Groupe de travail sur l'Afrique rurale (TFRA)**

Le rapport de la Task Force Rural Africa (TFRA) invite essentiellement l'Afrique à copier l'expérience de l'UE en matière de politique agricole comme si elle avait favorisé un développement rural durable, oubliant ses énormes défauts qui ne pourraient et ne devraient pas être suivis par l'Afrique.

---

<sup>12</sup> *La folie de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC)*, SOL, 4 septembre 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/10/La-folie-de-la-zone-de-libre-%C3%A9change-continentale-africaine-ZLEC-4-septembre-2017.pdf>

<sup>13</sup> Elle était de 10,6% in 2015: <http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?locations=ZG>

## **2.1 - Les leçons que les pays africains pourraient tirer de l'expérience de la PAC ne peuvent s'appuyer sur la PAC actuelle**

Les leçons que les pays africains pourraient tirer de l'expérience de la PAC en matière d'agriculture, d'industries agroalimentaires et de développement rural ne peuvent être basées sur l'idée que ce sont les modalités et composantes de la PAC actuelle qui correspondraient aux besoins actuels de l'Afrique, et en particulier de l'ASS, pour les raisons suivantes :

- La question de l'emploi : alors que le nombre d'emplois agricoles en UTA (unités de travail agricole) a diminué de 3,42% par an en moyenne de 1993 à 2014 dans l'UE28 (de 19,4 millions à 9,3 millions) et que la DG Agri prévoit une nouvelle diminution de 2,3% par an entre 2015-17 et 2030, l'ASS doit augmenter fortement ses emplois agricoles car sa population devrait plus que doubler entre 2017-2050, augmentant de 2,3% par an. L'ONU prévoit que la population rurale de l'ASS augmentera de 47 % (de 1 % par an) de 2011 à 2050.

- La principale source de revenu des agriculteurs : une autre impossibilité évidente est de reproduire le modèle communautaire de revenu agricole en ASS étant donné la part énorme des subventions dans l'UE. Pour Alan Matthews, "*Sur l'ensemble de la période 2004-2013, les paiements directs ont représenté 47% du revenu net agricole, les autres transferts publics 15% et le revenu marchand les 38% restants*"<sup>14</sup>.

- Dépendance à l'égard des transferts publics pour financer la production agricole : il est illusoire de compter sur d'importants transferts publics des pays riches car l'APD (aide publique au développement) totale par habitant en ASS est passée de 66,8 \$ en 2010 à 56,9 \$ en 2016 et celle à l'agriculture de 1,94 \$ à 1,45 \$, la part de l'agriculture dans l'APD totale en ASS ayant diminué de 6,7% à 5,7%.

- Le recours aux PPP (partenariats public-privé) pour les investissements agricoles n'est pas non plus approprié si l'on veut parler de grandes exploitations agricoles utilisant des technologies modernes préjudiciables à l'emploi et à l'environnement, qui exigeraient des exonérations fiscales, et généralement pour exporter sur les marchés internationaux plutôt que les marchés locaux.

## **2.2 - L'expérience de la PAC qui devrait inspirer l'ASS est celle de 1962 à 1992**

La PAC qui devrait inspirer les pays d'ASS est celle mise en œuvre de 1962 à 1992, tout en éliminant ses principaux inconvénients – absence de protection des importations d'aliments du bétail, importantes restitutions à l'exportation et absence de gestion de l'offre –, pour les raisons suivantes :

- La première priorité des politiques agricoles de l'ASS est de réduire sa dépendance alimentaire au lieu de vouloir exporter davantage de produits agricoles non essentiels en participant aux chaînes de valeur mondiales où les agriculteurs et les agro-industries de l'ASS ont été confinés au plus bas niveau des produits non transformés.

- Pour renforcer les politiques commerciales de l'ASS, ses CER devraient devenir membres à part entière de l'OMC, comme l'UE l'a fait – et la CEE a adhéré au GATT en 1960 avant de finaliser son tarif extérieur commun et les règles de la PAC<sup>15</sup> –, pour bénéficier de droits de douane (DD) consolidés car leurs TEC (tarifs extérieurs communs) n'ont que des DD appliqués, même si leurs EM bénéficient de DD consolidés à l'OMC, mais ne peuvent les utiliser sans abandonner leur objectif d'intégration régionale. Les CER pourraient alors peser

---

<sup>14</sup> Alan Matthews, *The dependence of EU farm income on public support*, April 20, 2016,

<http://capreform.eu/the-dependence-of-eu-farm-income-on-public-support/>

<sup>15</sup> <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/122>

sur les règles de l'OMC pour donner la priorité aux marchés alimentaires locaux plutôt qu'aux chaînes de valeur mondiales<sup>16</sup>.

- Dans le contexte actuel de très forte volatilité des prix internationaux – amplifiée par la volatilité des taux de change et la faiblesse des DD agricoles en ASS – et de l'incapacité des gouvernements à subventionner leurs nombreux agriculteurs à un niveau significatif, ceux-ci doivent disposer de prix stables et rémunérateurs pour autofinancer l'augmentation nécessaire de la production alimentaire. Même si des fonds publics seront nécessaires pour financer des investissements en amont et en aval, notamment dans les infrastructures de transport, d'énergie et d'irrigation.

- Ces prix stables et rémunérateurs pour les agriculteurs de l'ASS résulteraient de prélèvements variables à l'importation, comme la PAC l'a fait très efficacement jusqu'en 1992 sur les céréales, le sucre, le lait en poudre, les viandes et œufs, et qu'elle utilise encore sur certaines céréales et fruits et légumes frais, bien que l'OMC les ait interdits depuis 1995<sup>17</sup>. La FAO et l'UE (dans l'affaire Argentine-Chili sur le système de fourchette de prix chilien) ont fait valoir que les prélèvements variables devraient être autorisés à l'OMC tant qu'ils ne dépassent pas les DD consolidés. En outre, tous les pays utilisent encore des prélèvements variables réels cachés sous plusieurs masques, comme l'explique le livre "*Réguler les prix agricoles*"<sup>18</sup>.

- Mettre en place des aides alimentaires internes massives ciblées sur les populations les plus défavorisées – qui pourraient dépasser la moitié de la population africaine comme en Inde – par le moyen de coupons d'achat de produits vivriers locaux – d'abord de céréales stockables (mil, sorgho, maïs, fonio, riz local) et de tubercules (manioc, igname, taro) ou plantains... – et de subventions aux cantines de collectivités. Certes cela coûterait très cher et ne serait possible que par des prêts massifs à très long terme, à très faible taux (0,75%) et différé d'amortissement, notamment de l'AID (Association internationale de développement), filiale de la Banque mondiale. En comparant au coût de l'aide alimentaire massive de l'Inde (voir ci-dessous), un tel programme serait de l'ordre de 15 milliards d'euros (Md€) par an pour l'ensemble de l'ASS dont environ 4 Md€ pour l'Afrique de l'Ouest, une estimation au doigt mouillé à affiner. Mais le jeu en vaut la chandelle si cela débouche sur une forte progression de la production alimentaire et une création de dizaines de millions d'emplois permettant un réel décollage économique et social de l'Afrique qui rentabiliserait largement cet investissement.

## **VII – Modifier profondément la PAC en cessant tout dumping et l'importation de produits détruisant l'environnement et les droits humains dans les pays exportateurs**

La Plateforme Pour une autre PAC a recommandé que les exportations agricoles de l'UE ayant bénéficié de subventions remboursent celles-ci avant d'exporter, ce qui aura pour effet immédiat de réduire d'au moins 10% la production agricole. Toutefois, conformément à la définition du dumping par l'Organe d'appel de l'OMC dans l'affaire "Produits laitiers du Canada" de décembre 2001 et décembre 2002, l'exportation resteront possibles dès lors qu'elles se feront à un prix au

---

<sup>16</sup> *Addressing the imbalances in the WTO rules to promote local food systems in West and Eastern Africa in line with the Sustainable Development Goals (SDGs)*, ROPPA, SEATINI Uganda and SOL, WTO Public Forum, 28 September 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

<sup>17</sup> J. Berthelot, *Selon que vous serez puissant ou misérable... La question agricole dans le commerce mondial*, Revue Internationale et Stratégique, hiver 2017, pp. 121-131.

<sup>18</sup> Jacques Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, L'Harmattan, 2013. An English version (*How to regulate agricultural prices*) may be downloaded: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2013/05/How-to-regulateagricultural-prices-J.-berthelot-2013.pdf>

moins égal au coût de production total moyen national sans subventions. D'un autre côté l'engagement des forces progressistes de l'UE, dont EELV, de ne plus importer les produits agricoles détruisant l'environnement et les droits humains dans les pays exportateurs – dont le soja des Amériques et l'huile de palme de Malaisie et l'Indonésie – augmentera les coûts de production dans l'UE, notamment des aliments du bétail. Cela se répercutera forcément sur les prix alimentaires en dépit de la promotion des circuits courts et du consommateur local. D'ailleurs une hausse minimale des prix alimentaires, notamment des produits animaux (viandes, produits laitiers, œufs et poissons) est indispensable pour en réduire la consommation au bénéfice de la santé et de l'environnement et pour réduire le gaspillage alimentaire.

Surtout il est assuré que la Commission européenne perdra le panel qu'elle a demandé d'ouvrir à l'OMC pour attaquer les droits antidumping et compensateurs imposés depuis juillet 2018 par les Etats-Unis sur leurs importations d'olives de table espagnoles, auquel cas c'est toute la PAC qui s'effondrera si les aides directes découplées – de 35 Md€ en 2018 – sont interdites.

Privés de la source essentielle de leurs revenus les agriculteurs de l'UE, tous syndicats confondus, exigeront de refonder la PAC sur des prix rémunérateurs, comme c'était le cas avant la réforme de la PAC de 1992, mais cette fois avec les garde-fous non seulement de la suppression des subventions aux produits exportés mais aussi d'une juste répartition des droits à produire entre agriculteurs, d'autant que les aides ne seraient plus basées sur les hectares exploités mais sur les actifs effectivement occupés.

Les 35 Md€ économisés sur les aides directes découplées pourront alors être largement redéployés au profit des consommateurs défavorisés pour leur permettre de supporter la hausse des produits alimentaires locaux, pour subventionner davantage l'agriculture bio, notamment dans les cantines, et à la limite pour mettre en place des coupons d'achat de produits alimentaires locaux issus des agricultures agro-écologiques, un peu sur l'exemple de l'aide alimentaire intérieure des Etats-Unis mais à une échelle plus limitée.

### **VIII – Imposer à l'OMC, dont l'Accord sur l'agriculture, une hiérarchie des normes, où les règles commerciales soient assujetties au respect des droits humains et environnementaux, et de même pour tous les accords bilatéraux de libre-échange**

Pour que les engagements internationaux officiels sur les ODD (Objectifs du Développement Durable) pour 2030 et ceux de Paris sur le climat ne soient pas que du vent, encore faut-il modifier en profondeur les règles de l'OMC, voire de la Banque Mondiale et du FMI, en assujettissant leurs décisions commerciales et financières à une hiérarchie des normes, avec primauté du respect des droits humains, sociaux et de l'environnement.

Concrètement il s'agit que, dans toutes les poursuites à l'OMC, et notamment sur des thèmes impliquant l'Accord sur l'agriculture (AsA), un des trois juges siégeant en première instance (au niveau des "panels") comme en appel, soit un spécialiste des droits humains, sociaux et de l'environnement<sup>19</sup>. Cette proposition, déjà présentée à l'Académie d'agriculture en mars 2019, est notamment soutenue par Olivier De Schutter et deux professeurs de droit de l'environnement de Québec (Geneviève Parent) et de Berne (Elizabeth Burgi-Bonami).

---

<sup>19</sup> J. Berthelot, *Reconstruire l'OMC pour un développement planétaire durable*, SOL, 9 janvier 2019, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Reconstruire-l-OMC-pour-un-d%C3%A9veloppement-plan%C3%A9taire-durable-9-janvier-2019.pdf>; *Accord sur l'agriculture et l'alimentation*, SOL, 22 janvier 2019, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Accord-sur-l-agriculture-et-l-alimentation-AsAA-de-l-OMC-SOL-22-01-2019.pdf>