



RESEAU DES ORGANISATIONS PAYSANNES ET DE PRODUCTEURS AGRICOLES DE
L'AFRIQUE DE L'OUEST

Afrique Nourricière

09 BP 884 Ouagadougou 09 - Tel (226) 50-36-08-25 ; Tel/Fax : 50-36-26-13 ;

Site : www.roppa.info ; Email : roppa@roppa-ao.org; roppabf@liptinfor.bf ;

Forum sur la Souveraineté Alimentaire, Niamey, 7-10 novembre 2006

Agriculture, développement et échanges internationaux:
**Leçons à tirer de la Politique Agricole Commune de
l'Union Européenne¹**

Niek Koning
Université de Wageningen, Pays-Bas

¹ Je remercie Jacques Berthelot pour la traduction en français de ce texte.

1. Introduction

En 2005, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a décidé de créer une politique agricole commune (ECOWAP), avec la souveraineté alimentaire et la promotion d'exploitations familiales efficaces comme principaux objectifs. La structure et les instruments de cette politique restent encore à élaborer. Parce que les pays de la CEDEAO ont des relations étroites avec l'Union européenne (UE), il peut être naturel pour eux de chercher des orientations dans la politique agricole commune (PAC) de l'UE. Aujourd'hui l'UE fait pression sur les pays de la CEDEAO pour ouvrir leurs marchés dans le contexte d'un Accord de Partenariat Economique (APE) avec eux. Cependant, l'UE a elle-même créé une politique agricole fortement protégée qui a poursuivi des objectifs similaires à ceux que la CEDEAO a maintenant adoptés. Cette politique a bien marché pendant plusieurs décennies. Cependant elle a eu aussi des défauts importants, avec des effets négatifs sérieux pour les contribuables européens et pour d'autres pays. Ces défauts ont induit des changements de politique qui expliquent aussi la position actuelle de l'UE envers ses partenaires africains. Ce document évalue l'histoire de la politique agricole commune de l'UE de telle manière que les agriculteurs et décideurs politiques de la CEDEAO puissent tirer leurs propres conclusions.

2. Les origines nationales des politiques agricoles européennes²

Bien que l'Union Européenne ait été fondée en 1957, l'intervention gouvernementale sur les marchés agricoles n'était pas nouvelle pour les Etats membres. Tous les pays qui ont établi l'UE ou l'ont rejoint avant 2004 avaient déjà protégé leurs agriculteurs depuis bien plus longtemps. La politique agricole commune de l'UE a consisté à intégrer ces politiques nationales. Par conséquent, pour comprendre la politique agricole de l'UE, on doit commencer avec les origines de la protection agricole en Europe. Ceci révèle aussi l'interaction entre les politiques agricoles et le développement dans une phase où les économies européennes ressemblaient davantage aux économies de la CEDEAO d'aujourd'hui.

Les pays européens ont commencé à protéger leurs agriculteurs dès la fin du 19^e siècle en réaction à une chute internationale des prix des produits agricoles. Jusque là, l'Europe n'avait pas connu de problème de baisse des prix. La croissance démographique accroissait la demande des aliments et des vêtements, ce qui était la cause habituelle des hausses de prix agricoles. Cela avait encouragé les agriculteurs à investir dans de nouvelles cultures et techniques qui avaient permis une hausse soutenue de la production agricole. La hausse corrélative de l'offre avait modéré la hausse des prix alimentaires et créé un bien-être qui avait alimenté les marchés florissants de produits industriels. De cette façon, la Révolution Industrielle, qui avait démarré en Grande Bretagne aux alentours de 1800, est arrivée en surfant sur une vague de croissance agricole qui était tirée par la hausse des prix agricoles. Dans ces conditions, les besoins de protection agricole ne s'étaient pas imposés. Au contraire, les importations alimentaires étaient les bienvenues afin de modérer l'influence de la croissance démographique sur les prix alimentaires. De même, de nombreux pays européens avaient réduit ou abandonné les droits de douane à l'importation sur les produits agricoles vers le milieu du 19^e siècle sans que cela ne cause de baisse des prix agricoles.

A la fin du 19^e siècle, cette situation globale a connu un changement radical. L'arrivée des nouveaux chemins de fer et des navires à vapeur a fortement abaissé les prix des importations des pays éloignés. Les ports européens étaient submergés des céréales venues des zones tempérées d'autres continents où ces nouvelles opportunités d'exportation conduisaient à une explosion de l'activité de mise en valeur des terres. Au même moment, l'expansion de l'industrie chimique a eu pour effet de créer les engrais chimiques à bas prix qui ont augmenté les rendements en Europe même. Alors que ces développements faisaient monter l'offre globale de produits agricoles, d'autres développements freinaient la hausse de la demande. En particulier, l'électricité, les moteurs à combustion interne et les fibres textiles artificielles ont eu pour effet que les énergies fossiles ont réduit la demande des matières premières et des sources d'énergie d'origine agricole.

Plutôt qu'un excès de la demande sur l'offre, qui avait été habituel jusque là, la hausse de l'offre faisait face maintenant à une hausse moindre de la demande. Le résultat a été la surabondance des produits agricoles sur les marchés mondiaux, ce qui a entraîné des chutes successives des prix agricoles internationaux (voire la Figure 1). Les revenus agricoles ont décliné, et dans de nombreuses zones, le progrès agricole a fait place à la stagnation. Cela a alors provoqué des demandes d'aides de la part des agriculteurs, souvent appuyées par les industriels qui craignaient que la stagnation des zones rurales ne menace leurs marchés.

² Cette section est largement basée sur N. Koning, *The failure of agrarian capitalism: agrarian politics in the UK, Germany, the Netherlands and the USA, 1846-1919*, London and New York 1994.

Figure 1: Prix réels du blé en Angleterre et aux Etats-Unis
(moyenne mobile sur 5 ans, 1818 = 100)



Source: Calculs personnels basés sur les données de Mitchell (1975:191-5, 736; 1990: 737-41, 756-7)

Sous ces pressions, tous les pays d'Europe de l'Ouest ont introduit des droits de douane protecteurs. La plupart l'ont fait à partir de la première chute des prix des années 1880-90. Cependant quelques pays - la Grande-Bretagne, le Danemark et les Pays-Bas - sont restés au libre-échange jusqu'à une seconde chute des prix dans les années 1920-30. Il est très instructif d'examiner les conséquences de ces différents choix politiques:

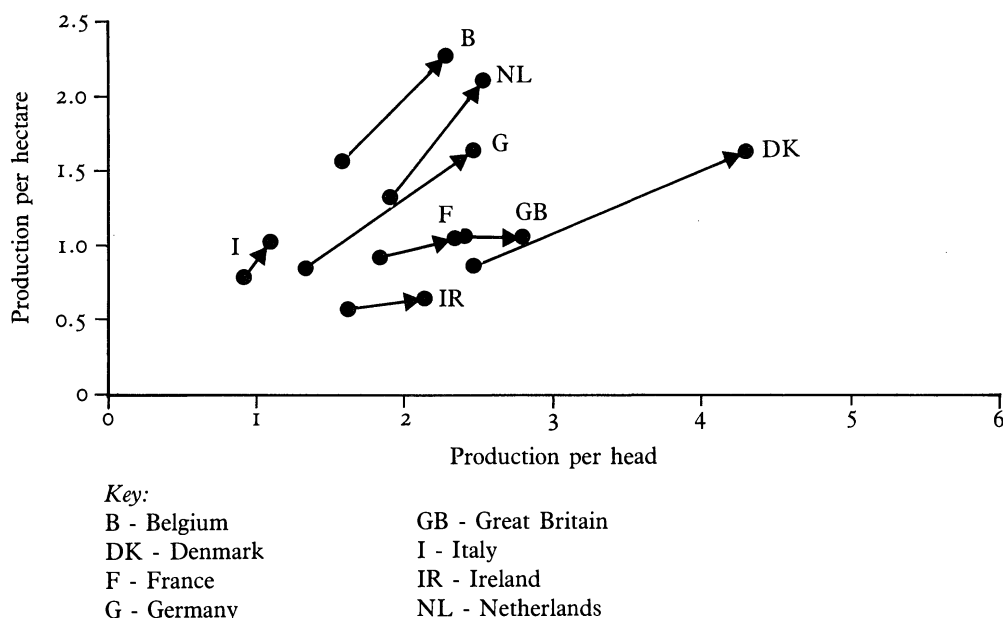
- Le Danemark et les Pays-Bas ont fait face à la première chute des prix sans protection. Ils avaient des exploitations petites mais productives, avec des coûts de main d'œuvre bas, notamment parce que le retard industriel modérait les salaires agricoles. Les deux pays étaient bien situés pour approvisionner les villes en croissance de Grande-Bretagne et d'Allemagne en produits animaux et maraîchers, dont les prix baissaient moins que ceux des autres cultures. Quand les prix agricoles internationaux se sont redressés après 1900, un progrès agricole rapide a repris, soutenu par les investissements publics dans la recherche et l'enseignement agricoles. Cependant la seconde chute des prix des années 1920-30 a entraîné la stagnation du progrès agricole et les deux pays ont effectivement recouru à la protection.
- La Grande-Bretagne aussi est restée au libre-échange jusqu'en 1930. Ce pays disposait de l'agriculture la plus avancée du monde au plan technique. Avant la chute des prix des années 1880-90, les agriculteurs avaient accru leur productivité en adoptant le drainage, les engrais chimiques, les aliments du bétail concentrés et le machinisme agricole. Cependant la Grande-Bretagne était aussi le premier pays industriel du monde, et une forte concurrence sur la main d'œuvre pour l'industrie poussait les salaires agricoles vers le haut. La chute des prix agricoles internationaux a été un coup dur pour les agriculteurs britanniques. Les efforts pour maintenir la fertilité des sols ont baissé. Près d'un million d'hectares de terres arables sont devenus des terres de parcours extensif. La maintenance des bâtiments et des équipements a été négligée, l'activité de drainage s'est arrêtée, et la demande d'équipements agricoles lourds s'est effondrée. Pendant un demi siècle la croissance de la productivité agricole a stagné (voir Figure 2). Heureusement, l'industrie britannique était suffisamment développée pour fournir des emplois alternatifs aux ouvriers agricoles; sinon les conséquences auraient été désastreuses. En 1930 la Grande-Bretagne a commencé à soutenir ses agriculteurs et la croissance de la productivité agricole a repris.
- Les autres pays de l'Europe de l'Ouest ont commencé à protéger leurs agriculteurs à partir de la première chute des prix de la fin du 19^e siècle. En France et en Italie, le progrès agricole n'était pas supérieur à celui de Grande-Bretagne (Figure 2). Les relations foncières donnaient peu de sécurité aux agriculteurs, et la recherche et l'enseignement agricoles étaient peu développés. Pourtant la protection de l'agriculture conduisait à une accélération de la croissance agricole qui semble avoir soutenu la demande pour les produits industriels.³ Cela est important, parce que les industries françaises et italiennes dépendaient plus du marché intérieur que celles de Grande-Bretagne, qui avaient acquis une position bien établie sur le marché mondial en tant que "premier atelier du monde".

³ Bairoch (1976).

- L'Allemagne aussi a protégé ses agriculteurs dès la fin du 19^e siècle. Contrairement à la France et l'Italie, elle avait un système remarquable d'enseignement et de recherche agricoles, et avait réalisé une importante réforme agraire. Dans ce pays, l'introduction de la protection a entraîné une croissance rapide de la productivité agricole. Autour de 1880 sa productivité était encore très éloignée de celle de Grande-Bretagne, du Danemark et des Pays-Bas. Quarante ans plus tard, les agriculteurs allemands avaient largement rattrapé leurs collègues danois et néerlandais, tandis que les agriculteurs britanniques étaient tombés bien plus bas (Figure 2). Le progrès agricole y a impliqué la croissance des sucreries, brasseries et autres industries alimentaires, et les agriculteurs étaient des acheteurs importants de produits industriels. Selon toute probabilité, la protection de l'agriculture a aidé l'Allemagne à dépasser la Grande-Bretagne en tant que nation industrielle.⁴

Les avocats de la libéralisation des échanges agricoles n'aiment pas qu'on leur rappelle le succès du développement de l'Allemagne protectionniste et les piètres performances de la Grande-Bretagne libre-échangiste entre 1880 et 1930.⁵ Néanmoins, l'expérience allemande a alors été répétée au Japon, en Corée du Sud et à Taiwan,⁶ alors que la Grande-Bretagne n'a jamais cessé depuis 1930 de soutenir ses agriculteurs. Seul le Danemark a essayé de revenir au libre-échange pendant une brève période du milieu des années 1950. Considérant que l'on était revenu à des temps normaux, il a abandonné sa politique de soutien des prix. Le résultat a été la chute des revenus agricoles, une croissance ralentie de la productivité, de l'agitation ouvrière, et un boycott des industries de la viande par les éleveurs. En 1960 le gouvernement danois a rapidement réintroduit la protection.⁷ A l'exception de cette brève expérience, tous les pays d'Europe de l'Ouest ont protégé leurs agriculteurs dans la période ayant suivi la seconde guerre mondiale.

Figure 2: La croissance de la productivité agricole par tête et par hectare dans huit pays d'Europe occidentale, 1870-1910 (en unités de blé et aux prix de 1870)



Source: Van Zanden (1991).

3. L'Accord général sur les droits de douane et le commerce (GATT)

Quand les pays européens ont commencé à protéger leurs agriculteurs à la fin du 19^e siècle, ils l'ont fait sur une base purement nationale. Cependant l'introduction de la protection était une réponse aux prix en baisse par suite d'une surproduction mondiale. Si les pays ont simplement mis leurs propres agriculteurs à l'abri de cette baisse de prix, la croissance de leur production agricole s'est poursuivie sans entraves, ce qui a exacerbé la surproduction au niveau international. Jusqu'aux années 1930, les pays qui protégeaient leurs agriculteurs ne s'en souciaient pas. La plupart étaient importateurs de produits agricoles, et si leurs politiques alimentaires les bas prix mondiaux il leur suffisait de

⁴ Bairoch (1976). Webb (1978).

⁵ Les historiens libéraux ont décrit la protection de l'agriculture en Allemagne comme une politique qui a freiné la croissance économique et fait du tort aux consommateurs et petits agriculteurs (par exemple Tracy 1989), mais de nouvelles recherches contredisent ce point de vue (voir Koning 1994 et la littérature qui y est citée). Confrontés à la stagnation de l'agriculture en Grande-Bretagne, la plupart des économistes libéraux expliquent que cela a été causé par la perte d'un avantage comparatif. Pourtant, selon leur propre théorie, la perte de l'avantage comparatif peut seulement expliquer la régression de l'agriculture britannique, pas la stagnation de la productivité.

⁶ Voir Koning (à paraître) et la littérature qui y est citée.

⁷ Voir Koning (1988) et la littérature qui y est citée sur cet épisode.

relever un peu plus leurs droits de douane. Cependant, une fois qu'un pays produit plus que sa consommation intérieure, il lui reste un excédent dont il peut seulement se débarrasser sur le marché mondial. Cela implique une perte ou une subvention pour couvrir la différence entre les prix intérieurs protégés et les prix inférieurs du marché mondial : c'est le "dumping".

Les nouvelles baisses des prix agricoles des années 1920-30 étaient couplées à la grande dépression qui a réduit la demande intérieure des produits agricoles. En conséquence, plusieurs pays sont restés avec des excédents croissants qu'ils ne pouvaient plus vendre sur leurs propres marchés. La chute des prix mondiaux a aussi augmenté le coût de la vente à perte (du dumping) de ces excédents, d'autant plus que le dumping lui-même faisait chuter encore plus les prix mondiaux. Pour limiter le coût croissant qui en résultait, plusieurs pays ont introduit des mesures de gestion de l'offre pour réduire leurs excédents exportés. Ainsi la France a contrôlé la production de blé, et les Pays-Bas celle du bétail et des légumes. De l'autre côté de l'océan les USA ont fait de même avec le coton et le tabac. Ces mesures ont bientôt été liées aux négociations commerciales internationales. Plusieurs décideurs politiques ont compris qu'un certain système multilatéral de gestion de l'offre était nécessaire pour ramener les prix du marché mondial à un niveau souhaitable. Ceci a conduit aux premiers accords internationaux de matières premières pour les produits comme le blé, le sucre, le thé et le caoutchouc. La même idée a influencé le nouveau traité sur le commerce international qui a été conclu après la seconde mondiale. Ce traité, l'Accord général sur les droits de douane et le commerce (GATT), n'a pas prescrit le libre-échange pour les produits agricoles mais a autorisé les pays à protéger leurs agriculteurs pourvu qu'ils contrôlent leur production et leurs exportations.⁸

4. Création de la Politique Agricole Commune de l'UE

Aussi quand l'UE a été formée en 1957, deux importantes conditions existaient déjà. D'abord, tous les pays qui ont établi l'UE ou l'ont rejoint avant 2004 avaient déjà protégé leurs agriculteurs. Ensuite, ces pays ont signé le GATT qui demandait que la protection agricole soit combinée avec la gestion de l'offre. L'UE a simplement harmonisé et intégré les politiques agricoles existantes de ses pays membres, de telle sorte qu'une seule politique commune a été créée au lieu d'un patchwork de politiques nationales. Ce faisant, elle a adopté un certain nombre de principes directeurs :

- Le premier a été celui d'un *marché unifié*. Au sein de l'UE, les frontières étaient ouvertes. Les produits agricoles pouvaient circuler librement d'un pays à l'autre. C'était seulement aux frontières extérieures que des droits à l'importation ont été imposés pour protéger les agriculteurs de l'UE contre les importations à bas prix du marché mondial.⁹
- Le second principe était celui de la *préférence communautaire*. Celui ressemble étroitement au principe de la souveraineté alimentaire dont les agriculteurs et les décideurs politiques de la CEDEAO discutent aujourd'hui. Il signifie que les produits agricoles qui étaient consommés dans l'UE et qui pouvaient être produits avec une efficacité raisonnable dans l'UE elle-même doivent provenir de l'UE plutôt que du marché mondial. Les droits de douane extérieurs devaient être suffisamment élevés pour l'assurer.
- Le troisième principe était celui de *parité et de productivité*. La parité signifie que les revenus agricoles devaient être égaux à ceux des autres secteurs. Cela devait en partie être atteint par un soutien des prix, mais les prix ne devaient pas être trop élevés, parce que des prix abordables pour les consommateurs étaient également importants. C'est pourquoi la productivité de l'agriculture devait être stimulée pour que les agriculteurs puissent produire à un coût moindre.¹⁰
- Le quatrième principe était celui de la *solidarité financière*. Tous les coûts de la politique agricole commune étaient financés à partir d'un budget commun, qui était lui-même approvisionné avec des fonds provenant des droits de douane et de certaines autres recettes gouvernementales.

Pour soutenir les prix reçus par les agriculteurs européens, l'UE a pris des mesures pour quatre produits majeurs: les céréales, les produits laitiers, la viande bovine et les betteraves sucrières. Pour les céréales, le lait et la viande bovine, il a appliqué un système de stocks d'intervention (voir Figure 3 pour une représentation schématique). Selon ce système, l'UE achetait tous les lots offerts à un "prix d'intervention" fixe. Celui-ci est devenu le prix plancher effectif sur le marché, puisque aucun vendeur n'accepterait un prix inférieur pour son produit. Les droits à l'importation étaient appliqués aux frontières extérieures pour rendre les céréales, produits laitiers et viande bovine importés plus chers que ce prix plancher. Des subventions à l'exportation, couvrant l'écart entre le prix intérieur et le prix inférieur du marché mondial, était attribué pour vendre les excédents possibles sur les marchés mondiaux.

Un système quelque peu différent était utilisé pour soutenir les prix des betteraves sucrières. Chaque agriculteur recevait un prix garanti pour une certaine quantité de betteraves à sucre correspondant à sa part dans la consommation de l'UE. Le sucre excédant ce quota devait être exporté sur le marché mondial et les agriculteurs recevaient seulement le prix mondial bien plus bas pour ce sucre.

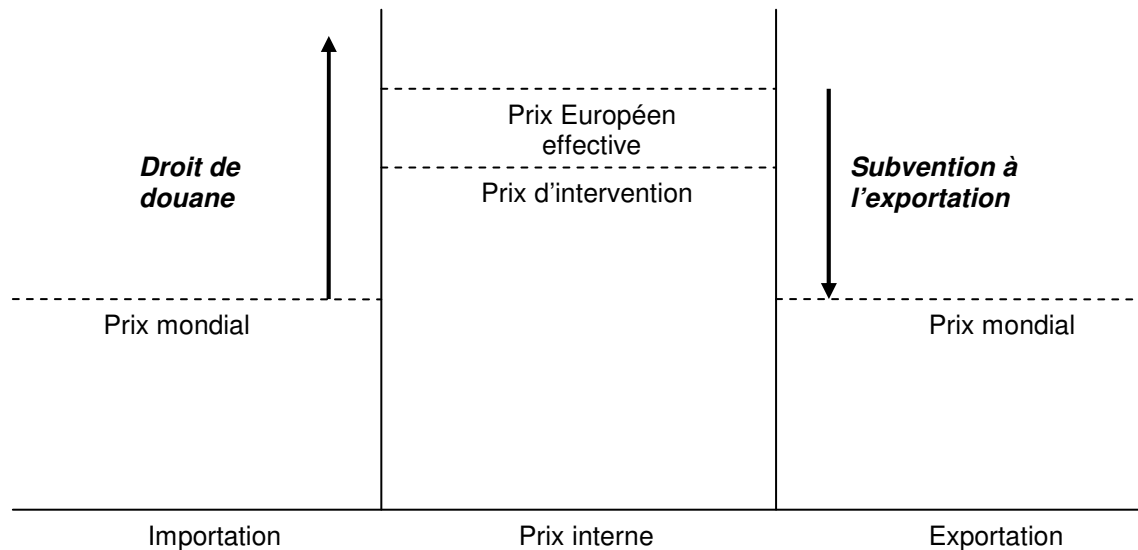
⁸ Voir Henningson (1981) pour le contexte politique des aspects agricoles du GATT.

⁹ En pratique, avant l'introduction de l'Euro, les mesures prises pour compenser les changements dans les taux de change des monnaies des différents Etats membres ont conduit à des déviations par rapport à ce libre-échange interne.

¹⁰ Le principe de parité n'était pas inclus spécifiquement dans le Traité de Rome (1957) qui a fondé l'UE. Cependant il a été établi dans les documents clés de la Commission européenne et dans les conclusions de la Conférence de Stresa (1958), où les principaux principes de la politique agricole commune ont été élaborés.

Le soutien de ces quatre produits majeurs a aussi soutenu les prix des autres produits agricoles. Par exemple, les pommes de terre et oignons n'étaient pas directement soutenus. Mais, si les agriculteurs gagnaient moins avec ces cultures qu'avec les céréales, ils baissaient leur production de pommes de terre et oignons et augmentaient leur production de céréales. En conséquence, l'offre des premiers baissait et leur prix montait jusqu'à ce qu'ils obtiennent un revenu comparable à celui tiré de la récolte des céréales soutenues. Des mesures supplémentaires ont été prises pour certains produits spécifiques. Par exemple, les fruits et légumes étaient protégés par des droits de douane saisonniers, tandis que les éleveurs de porcs, de volailles et d'oeufs étaient compensés pour les coûts accrus des aliments du bétail résultant de la protection douanière des céréales (celles-ci sont un intrant majeur de l'aliment du bétail dans l'UE).¹¹

Figure 3: Représentation schématique du système de soutien des céréales, produits laitiers et viande bovine



Ensemble, ces mesures allaient assurer des prix permettant aux agriculteurs et ouvriers agricoles dans les exploitations modernes d'obtenir des revenus égaux à ceux des secteurs non agricoles. En fait de nombreux agriculteurs avaient de trop petites exploitations pour obtenir un tel "revenu de parité" malgré le soutien des prix. Ils ont alors reçu des conseils et un soutien financier pour moderniser leurs exploitations ou pour trouver un emploi en dehors du secteur agricole.¹² Grâce à de telles "politiques structurelles", la taille moyenne des exploitations se serait agrandie afin de faciliter la mécanisation et d'accroître la productivité.

5. Mais il n'y a pas eu de gestion de l'offre

Pendant quelques décennies, la politique ci-dessus a assez bien fonctionné. L'UE est devenue plus autosuffisante pour l'alimentation. Les revenus agricoles, bien qu'ils restaient au-dessous des revenus non agricoles, ont quand même suivi la hausse rapide de ceux-ci.¹³ La mise en oeuvre des politiques structurelles est restée à la traîne des politiques de prix. Cependant une forte expansion et modernisation des exploitations sont intervenues, et la productivité agricole a augmenté plus vite que dans la plupart des autres pays développés.¹⁴

L'importance de la politique agricole commune pour le développement économique a été bien illustrée par l'Irlande. Avant que ce pays rejoigne l'UE en 1973, il était beaucoup moins développé que le reste de l'Europe de l'Ouest. L'agriculture était encore le secteur le plus important, mais les prix au niveau de l'exploitation étaient bien inférieurs à ceux de l'UE. L'entrée de l'Irlande dans l'Union a été suivie par une croissance miraculeuse de son agriculture et de son économie.

Jusqu'au milieu des années 1980, la politique agricole de l'UE a été maintenue avec des adaptations mineures. Quelques mesures ont été ajoutées quand l'entrée de nouveaux Etats membres a posé de nouveaux défis. Quand la Grande-Bretagne a rejoint l'UE en 1973, elle souhaitait continuer à fournir un accès préférentiel aux importations venant du Commonwealth. Cela a rejoint des souhaits similaires de la France, et cela a abouti aux Conventions de Lomé (devenues l'Accord de Cotonou depuis 2000), qui ont donné un accès préférentiel aux importations venant des pays ACP, qui englobent les pays de la CEDEAO. D'autres modifications ont été l'introduction

¹¹ Plus précisément, les prélèvements variables à l'importation et les restitutions à l'exportation sur les viandes de volaille et de porc et les oeufs étaient calculés en fonction de leur contenu théorique en céréales.

¹² Dans ce but, une distinction a souvent été faite entre les exploitations 'viables' et 'non viables'. Les premières seraient aidées par la modernisation, tandis que les dernières seraient abandonnées et que l'on aiderait leurs travailleurs à trouver des emplois non agricoles. On doit noter que de nombreux petits agriculteurs dont les exploitations étaient jugées 'non viables' ont résisté à cette politique.

¹³ Meester & Strijker (1985).

¹⁴ Van der Meer (1989).

des soutiens spéciaux aux agriculteurs des zones de collines (liées à l'entrée de la Grande-Bretagne) et à l'introduction de programmes de développement intégré pour les zones défavorisées (liés à l'entrée de l'Espagne et du Portugal en 1986).

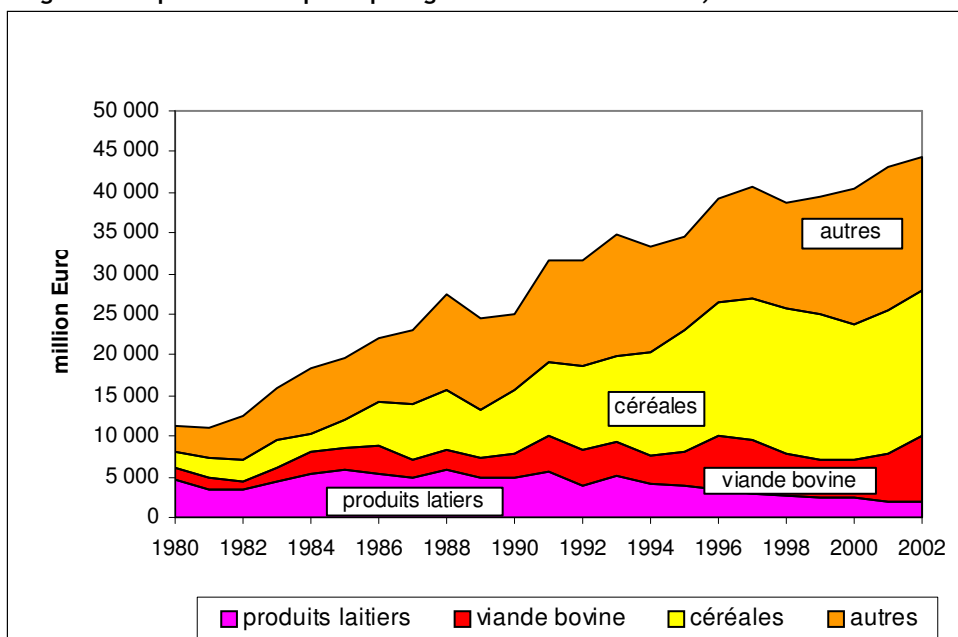
Cependant un défaut majeur de la politique agricole commune a été l'absence de gestion de l'offre. Tous les pays membres avaient signé le GATT, s'obligeant par conséquent à combiner la protection de l'agriculture avec des contrôles de la production et des exportations. Néanmoins, la politique agricole commune n'a pas inclus d'instrument efficace de gestion de l'offre. Les pays membres qui avaient appliqué des contrôles de production dans les années 1930 les avaient abandonnées durant la seconde guerre mondiale, et l'UE ne les a pas réintroduites. Seul le système des quotas sucriers, introduit à la demande des agriculteurs français, visait à éviter la surproduction. Cependant les sucreries d'autres Etats membres souhaitaient accroître leur chiffre d'affaires. Elles ont appliqué une clause d'exemption qui leur permettait de payer un "prix mixte", éliminant ainsi l'incitation des agriculteurs à limiter leur production.

En conséquence, les excédents exportés des principaux produits ont augmenté sans être freinés.¹⁵ Cela a eu des effets sérieux sur les autres pays. Les exportations de beurre et de lait en poudre ont fait du tort aux éleveurs laitiers de Nouvelle Zélande et ceux de beaucoup de pays en développement. Les exportations croissantes de sucre ont fait s'écrouler l'Accord international sur le sucre, qui visait à stabiliser les prix mondiaux du sucre. Après 1980, les excédents ont aussi augmenté pour la viande bovine et les céréales. De larges quantités de boeuf congelé ont fait l'objet d'un dumping sur les marchés d'Afrique de l'Ouest, au détriment des éleveurs des pays sahéliers.¹⁶ Ce dumping accru a aussi entraîné une hausse des coûts pour le budget européen sous forme de subventions à l'exportation ou de pertes sur les exportations provenant des stocks publics (voir Figure 4). Pour limiter cette hausse des coûts, les décideurs politiques de l'UE ont commencé à baisser les prix de soutien pour réduire leur écart avec les prix plus bas du marché mondial et le coût du dumping par tonne de produit.

Cependant cela érodait l'objectif de revenus de parité pour les agriculteurs. Ceux-ci ont protesté, exigeant que les coûts du dumping soient réduits par une gestion de l'offre plutôt que par des baisses des prix intérieurs. En réponse à cette pression, un système de quotas laitiers a été introduit en 1984. Chaque éleveur n'avait droit de produire qu'un certain volume de lait, basé sur sa production dans une période de base. Ce système existe toujours et a effectivement réduit les excédents européens de produits laitiers (voir l'évolution des dépenses pour les produits laitiers en Figure 4).

Cependant l'introduction d'une politique semblable pour les céréales a été empêchée par le négoce des céréales et une minorité de gros producteurs céréaliers. Les négociants souhaitaient augmenter leur chiffre d'affaires et ne se préoccupaient pas de la baisse des prix qui en résulterait pour les agriculteurs, et les gros producteurs céréaliers ne souffraient pas de la baisse des prix car ils étaient les plus compétitifs. En conséquence, les excédents européens de céréales ont continué à grossir sans contraintes.

Figure 4: Dépenses de la politique agricole commune de l'UE, 1980-2002



Source: données de la Commission européenne (selon Lapperre 2006)

¹⁵ Meester & Strijker (1985).

¹⁶ Quarles van Ufford & Klaasse Bos (1995).

La situation a été exacerbée par une faille dans le mur de la protection européenne. Dans les années 1960, les USA ont fait pression sur l'UE pour accepter que les oléagineux et les substituts aux céréales (gluten de maïs, pulpes d'agrumes, etc.) puissent entrer sur le marché européen sans droits de douane. Cela a miné la politique agricole de l'UE, parce que les oléagineux importés ont concurrencé le beurre européen, et les substituts aux céréales ont concurrencé les céréales fourragères européennes. En conséquence, l'UE a vendu moins de beurre et de céréales sur son propre marché, ce qui lui a laissé de larges excédents qui ont été bradés avec un dumping élevé sur les marchés mondiaux.

6. L'Uruguay Round et ses prolongements

Ces problèmes sont venus au premier plan dans les négociations de l'Uruguay Round du GATT (1986-93). Le dumping accru des céréales européennes faisait tort aux intérêts des Etats-Unis - l'exportateur mondial numéro 1 de grains. Jusqu'au années 1970, les USA avaient eu une politique similaire à celle de l'UE, avec des restrictions à l'importation et des stocks d'intervention pour soutenir les prix au niveau de l'exploitation. Comme pour l'UE, la gestion de l'offre était insuffisante, et ils écoulaient avec dumping leurs larges excédents sur le marché mondial. Néanmoins, ils avaient un programme de gel des terres pour éviter la ruine complète de leur marché d'exportation. Les USA ont accusé l'UE de jouer au "passager clandestin" de son programme afin d'écouler avec dumping ses propres excédents, et a exigé que l'UE élimine ses subventions à l'exportation sur les céréales. L'UE n'était disposée à discuter de ce sujet que si les USA consentaient à ce qu'elle relève ses droits de douane sur les oléagineux et les produits de substitution aux céréales, avec l'argument qu'une bonne partie de ses excédents de céréales était due à la hausse non maîtrisée des importations de ces produits. Les USA ont refusé parce qu'ils désiraient conserver leur accès libre au marché européen pour écouler leurs excédents de soja et de gluten de maïs.

Le résultat a été un conflit commercial de plus en plus chargé de ressentiment. Une réponse stratégique à ce conflit a consisté pour les USA à réduire les prix de ses principales cultures d'exportation, en compensant les agriculteurs avec des suppléments de prix. Puisque leurs prix internes étaient maintenant proches des prix mondiaux, ils avaient moins besoin de subventions à l'exportation pour écouler leurs excédents sur le marché mondial. Les USA ont considéré ces baisses de prix comme une étape vers la "libéralisation" et ont formé une coalition avec le "Groupe de Cairns" des pays exportateurs agricoles (Nouvelle Zélande, Australie, Canada et plusieurs pays à revenu intermédiaire) qui avaient toujours condamné les subventions à l'exportation. Avec ce soutien, ils ont placé la libéralisation des échanges agricoles en toute priorité de l'agenda de l'Uruguay Round, exigeant que tous les pays éliminent leurs subventions à l'exportation et leurs restrictions à l'importation.

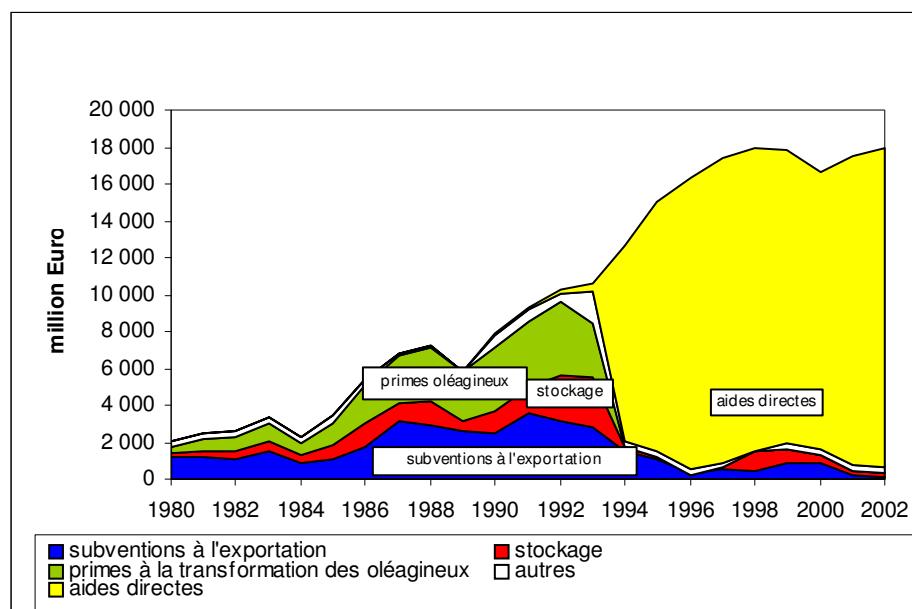
Les firmes agro-industrielles qui ont résisté à la gestion de l'offre dans l'UE ont accueilli à mi-mot cette pression. Les grandes laiteries, par exemple, ne souhaitaient pas une élimination totale de la protection agricole, qui soutenait leur propre approvisionnement de matières premières. Cependant elles espéraient se servir des pressions américaines pour faire réduire les prix intérieurs de l'UE, afin de réduire les coûts du dumping et d'apaiser les ministres des finances sans que soient introduits des contrôles de production plus strictes. Partageant les vues des firmes agro-industrielles, l'UE a déclaré qu'elle voulait bien discuter d'une certaine baisse des droits à l'importation et des subventions à l'exportation, si les USA étaient prêts à accepter des droits de douane européens sur les oléagineux et les substituts aux céréales. Cependant les USA s'en sont tenus à leur exigence d'une élimination totale des droits de douane et des subventions à l'exportation. Il s'en est suivi six années de stagnation des négociations. A la fin, l'ensemble de l'Uruguay Round paraissait avoir échoué, y compris les négociations non agricoles. Ceci menaçait les intérêts des industries non agricoles des deux côtés de l'océan. Sous cette pression, l'UE et les USA ont concocté un compromis lors d'une rencontre bilatérale (l'Accord de Blair House de 1992) que le reste du monde a dû signer après quelques modifications mineures. Celui-ci est devenu l'Accord sur l'Agriculture de 1994. Il a décrété que toutes les mesures de protection devaient être réduites d'un certain pourcentage, mais que les aides directes étaient exemptées de cette obligation.

Cet accord a d'abord rendu possible la solution du conflit commercial UE-USA. L'UE a réduit ses prix des céréales et compensé ses agriculteurs par des aides directes. Cette baisse de prix a incité les fabricants européens d'aliments du bétail à utiliser plus de céréales européennes et moins de substituts des céréales importés, comme l'UE l'avait souhaité. En conséquence, les excédents européens de céréales ont été plus modérés. En outre, les prix réduits des céréales ont eu pour effet de nécessiter de bien moindres subventions à l'exportation. De cette façon les exigences américaines ont pu être en partie satisfaites tandis que les aides directes ont assuré la continuité du soutien donné aux agriculteurs européens.

Cependant il est apparu rapidement que l'exemption de réduction accordée aux aides directes par l'Accord sur l'agriculture avait des conséquences bien plus larges. Le fait que les USA et l'UE n'avaient pas combiné la protection de leur agriculture avec une gestion de l'offre adéquate violait l'esprit, sinon la lettre, du vieux traité du GATT. L'Accord sur l'agriculture autorisait maintenant les aides directes sans gestion de l'offre, pourvu qu'elles soient "découplées" de la production en cours. En conséquence, la violation du GATT par les USA et l'UE était officiellement approuvée dès lors qu'ils étaient passés d'une protection par les prix à une protection par les aides directes. En 1996, les USA ont adopté une nouvelle loi qui abandonnait le programme de gel des terres - dernier vestige de la gestion de l'offre - tout en substituant des aides "découplées" aux subventions liées aux prix. Elles leur ont permis de maintenir leurs exportations bien que leur coût de production dépassait le prix du marché mondial. Depuis lors, à la fois les USA et l'UE ont fortement accru leur soutien par les aides directes. Dans l'UE presque tout le revenu agricole et aux USA plus qu'un tiers de ce revenu provient maintenant directement du Trésor. (La Figure 5 montre la hausse de la part des

aides directes dans les dépenses pour les cultures arables dans l'UE.) L'UE a utilisé des aides directes pour éviter les contrôles de production pour les céréales et la viande bovine, et certains Etats membres espèrent éliminer le système des quotas laitiers, bien que les agriculteurs résistent fortement. Aussi bien l'UE que les USA ont refusé toute restriction sur les aides "découplées" à l'OMC (l'organisation responsable du GATT et de l'Accord sur l'agriculture). Ils appellent "libéralisation" ce transfert du soutien vers les aides directes, arguant qu'elles auront moins d'effets de distorsion des échanges, donc aussi que les subventions à l'exportation.¹⁷ En réalité, ce transfert est un simple changement de forme dans la protection permettant aux deux blocs de continuer à exporter de larges volumes à des prix inférieurs à leur propre coût de production.¹⁸

Figure 5: Evolution des dépenses de l'UE pour les cultures arables, 1980-2002



Source: Données de la Commission européenne (tirées de Lapperre 2006)

Tandis que les USA et l'UE remplacent ainsi un dumping ouvert en dumping déguisé, d'autres pays sont forcés de réduire leurs défenses tarifaires. Les pays en développement ont obtenu un "traitement spécial et différencié", qui leur laisse une certaine marge de manoeuvre pour protéger leurs agriculteurs par les droits à l'importation. Cependant la Banque mondiale, le FMI et les gouvernements des USA et de l'UE font pression pour qu'ils n'utilisent pas cette marge de manoeuvre. L'UE s'efforce d'utiliser les Accords de Partenariat Economique pour que les pays ACP ouvrent leurs marchés à ses excédents. Ce faisant, elle fait écho aux économistes de la Banque mondiale qui proclament que la libéralisation de leurs propres politiques commerciales serait bénéfique aux pays en développement.¹⁹ Pourtant l'histoire de la politique agricole de l'Europe jette un sérieux doute sur cet argument comme on l'a montré ci-dessus.

On doit noter que l'UE a fait une sérieuse erreur d'appréciation. Le soutien par les aides directes est plus coûteux pour les gouvernements que le soutien par les prix, qui est largement financé par les consommateurs (voir la Figure 5 montrant que le transfert vers les aides directes a conduit à une forte hausse des dépenses publiques). C'est pourquoi le soutien par des aides directes n'est faisable que pour les pays aux ressources budgétaires considérables où les agriculteurs représentent 2 ou 3 pourcent de la population. Les USA sont dans ce cas et l'Europe de l'Ouest aussi, mais en 2004 l'UE a été élargie par 10 nouveaux pays d'Europe orientale où les petits exploitants représentent une part significative de la population. Les responsables politiques de l'UE avaient pensé qu'ils n'auraient pas besoin d'accorder d'aides directes aux agriculteurs des pays d'Europe orientale en ayant réformé la politique agricole commune avant que ces pays rejoignent l'Union. Les agriculteurs d'Europe orientale n'auraient alors aucun droit aux aides directes, puisqu'elles étaient une compensation aux baisses des prix de soutien qu'ils n'avaient jamais eus. Sans surprise cette idée à courte vue s'est avérée politiquement impossible. Il a donc été décidé que les agriculteurs d'Europe orientale recevraient aussi ces aides. Cela a rendu plus coûteux pour le budget Européen que pour le budget Américain le transfert des soutiens vers les aides directes. Cela explique largement pourquoi l'UE résiste à un démantèlement plus sévère de ses droits à l'importation dans les négociations de l'OMC. Finalement cela remet encore plus en question les pressions de l'UE sur la CEDEAO pour qu'elle lui ouvre son marché.

¹⁷ Les aides 'découplées' sont couplées à la production d'un agriculteur d'une certaine année de base et non à sa production courante. L'idée est que de telles aides n'auraient aucune influence sur la production courante. En réalité, elles ont toujours une influence, parce qu'elles facilitent le financement de l'investissement pour les agriculteurs (voir par exemple Gardner 2002). De plus, les agriculteurs anticipent que, après un certain temps, l'année de base sera actualisée (comme les USA l'ont déjà fait en 2002), ce qui les encourage à accroître leur production afin d'être bien positionnés pour la nouvelle année de base.

¹⁸ Ray et al. (2003).

¹⁹ Par exemple Anderson & Martin (2005). Voir FAO (2006) ou Polaski (2006) pour la critique de cette argumentation.

7. Conclusion

Les débuts de la protection agricole en Europe jettent une ombre sur l'idée que des pays peuvent développer leur agriculture dans le cadre du libre-échange. La productivité agricole a stagné dans la Grande-Bretagne du libre-échange tandis que l'Allemagne protectionniste a connu un progrès agricole rapide entre 1880 et 1930. Heureusement pour la Grande-Bretagne, sa croissance industrielle était devenue assez robuste pour fournir de nouveaux emplois aux travailleurs ruraux, sinon la stagnation agricole aurait pu avoir des effets similaires à ceux des pays pauvres d'aujourd'hui. Cela suggère que les pays peuvent avoir besoin de protéger leurs agriculteurs contre des importations à bon marché s'ils désirent faire avancer leur agriculture. Pourtant cela ne signifie pas que la protection seule suffira. Le faible progrès de la productivité agricole de la France et de l'Italie de 1880 à 1930 indique que la protection ne peut vraiment stimuler le progrès technique et la protection contre les importations à bas prix ressemblent étroitement à ce que les agriculteurs de la CEDEAO demandent aujourd'hui. Cela peut encourager les organisations agricoles d'Afrique de l'Ouest, et devrait rendre plus conscients de leurs responsabilités les décideurs politiques européens qui demandent à la CEDEAO d'ouvrir ses frontières.

Dans les années 1960, les politiques agricoles des pays fondateurs de l'UE ont été intégrées en une politique agricole commune. Les prix des produits agricoles ont été soutenus pour permettre aux exploitations modernisées de gagner des revenus égaux à ceux des secteurs non agricoles. Ceci est allé de pair avec des mesures pour aider les petits exploitants à moderniser leurs exploitations ou à trouver des emplois non agricoles. Le principe de la préférence communautaire de cette politique et la protection contre les importations à bas prix ressemblent étroitement à ce que les agriculteurs de la CEDEAO demandent aujourd'hui. Cela peut encourager les organisations agricoles d'Afrique de l'Ouest, et devrait rendre plus conscients de leurs responsabilités les décideurs politiques européens qui demandent à la CEDEAO d'ouvrir ses frontières.

Un défaut fondamental de la politique agricole de l'UE a été l'absence de gestion de l'offre. Cela était contraire aux principes originels du GATT, qui ont obligé les pays à combiner la protection agricole avec des contrôles sur les niveaux de production et d'exportation. Cela a entraîné des excédents croissants qui ont fait l'objet de dumping sur les marchés mondiaux, au détriment des intérêts des autres pays. Le changement du soutien des prix aux aides directes dans lequel l'UE (et les USA) sont maintenant engagés n'est pas une solution à ce problème. C'est une stratégie conçue pour continuer le dumping sous des formes déguisées alors que le reste du monde est assujéti à un désarmement tarifaire. Par contre le système des quotas laitiers introduit en 1984 (et qui existe toujours) était un pas dans la bonne direction.

References

- Anderson, K., & W. Martin, 2005. 'Agricultural trade reform and the Doha Development Agenda', *The World Economy*, 28 1301-1327.
- Bairoch, P., 1976. *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIXe siècle*, Paris.
- FAO, 2006. *Towards appropriate agricultural trade policy for low-income developing countries*, FAO Trade Policy Technical Notes no. 14, Rome.
- Gardner, B., 2002. *North American agricultural policies and effects on western hemisphere markets since 1995, with a focus on grains and oilseeds*, Department of Agricultural and Resource Economics draft working paper 02-12, University of Maryland.
- Henningson, B.E. jr., 1981. *United States agricultural trade and development policy during world war II: the role of the Office of Foreign Agricultural Relations*, Ph.D. diss., University of Arkansas.
- Koning, N., 1986. 'Beperkingen van landbouwinkomenspolitiek in kapitalistische industrielanden', *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, vol. 1 pp. 113-133.
- Koning, N., 1994. *The failure of agrarian capitalism: agrarian politics in the UK, Germany, the Netherlands and the USA, 1846-1919*. London and New York: Routledge.
- Koning, N., forthcoming. 'What can be learned from the history of developed countries?' In P. Pinstrip-Andersen & N.Koning (eds), *Agricultural trade liberalization and the least developed countries*.
- Lapperre, 2006. *Van markt- en prijsbeleid naar inkomensbeleid*. Introduction for PHLO-course 'EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen, Wageningen 15-17 February 2006.
- Meester, N., & D. Strijker, 1985. *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*, 's Gravenhage.
- Mitchell, B.R., 1975. *European historical statistics*, Cambridge.
- Mitchell, B.R. 1990. *British historical statistics*, Cambridge.
- Polaski, S., 2006. *Winners and losers: impact of the Doha Round on developing countries*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- Tracy, M., 1989. *Government and agriculture in western Europe 1880-1988*. New York etc. 1989.
- Quarles van Ufford, P., & A. Klaasse Bos, 1995. 'Distorted beef markets and regional livestock trade in West Africa: experience from the central West African corridor'. *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, vol. 10, pp. 5-19.
- D. Ray, D. De La Torre Ugarte, K. Tiller, 2003. *Rethinking U.S. Agricultural Policy: Changing course to secure farmers livelihoods worldwide*, University of Tennessee, Knoxville.
- van der Meer, C.L.J., 1989. 'Agricultural growth in the EC and the effect of the CAP'. In: *Agriculture and governments in an interdependent world, Proceedings of the twentieth international conference of agricultural economists held at Buenos Aires 24-31 August 1988*, Darmouth, pp. 140-152.
- Webb, S.B., 1978. *The economic effects of tariff protection in Imperial Germany, 1879 to 1914*, unpublished PhD thesis, University of Chicago.
- Zanden, J.L. van, 1991. 'The first Green Revolution: the growth of production and productivity in European agriculture, 1870-1914'. *Economic History Review*, vol. 44: 215-239.