

# AGRICULTURES PAYSANNES DES PAYS PAUVRES DU SUD: quels impacts de la PAC ?

URGENT MESSAGE  
FROM  
FARMERS

Daniel Van Der Steen<sup>1</sup>

Septembre 2017

<sup>1</sup> Economiste et sociologue, coordinateur au Collectif Stratégies Alimentaires.

Avec le soutien de



FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES  
CULTURE.BE



Pour que la Terre tourne plus JUSTE !

Faisant suite à celle sur l'historique et les perspectives actuelles de la Politique Agricole Commune (PAC)<sup>2</sup>, cette analyse poursuit la réflexion en se penchant sur une question qui fait débat : quels sont les impacts de la PAC sur les pays du Sud et en particulier les plus pauvres ?

En effet, une critique souvent adressée à la PAC concerne son impact sur les possibilités de développement agricole et la souveraineté alimentaire des autres populations dans le monde. Des ONG ont en effet largement critiqué les effets de la PAC dans les pays où une grande part de la population est engagée dans le secteur agricole, et qui, par conséquent, dépendent fortement du secteur agricole sur le plan économique, social et environnemental.

Les intérêts des agricultures familiales européennes et ceux des agricultures familiales des pays pauvres seraient-ils inconciliables ? Comment faire en sorte que soient pris en compte les uns et les autres ?

## › Evolution des accords privilégiés entre l'Union européenne et les pays ACP

Les accords privilégiés entre les pays en développement et l'Union européenne ont fortement évolué avec la montée progressive du néo-libéralisme, au gré de la libéralisation des relations commerciales de l'Union européenne avec les pays en développement, et en particulier avec ses partenaires ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) parties à la Convention de Lomé. De longues négociations ont en effet été nécessaires entre l'Union européenne et les groupes régionaux des ACP afin de conclure des accords de partenariat économique (APE).<sup>3</sup>

### • Dans le passé : quelques régulations possibles via les mesures prises par l'UE avec les pays ACP

Dans le passé, des mesures ont été prises par l'Union européenne pour soutenir les exportations et éviter les retombées négatives de l'instabilité et des baisses de prix sur les marchés des matières premières dans certains pays du Sud, qui étaient les anciennes colonies de ses membres. Dans les années 1960-70, l'Union euro-

péenne (UE) ne cherchait pas à ouvrir les marchés des pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) pour ses propres exportations, comme c'est devenu clairement le cas par la suite. (Voir ci-après la négociation des accords de partenariat économiques - APE).

Au contraire, à ce moment, l'Union européenne offrait, à ses anciennes colonies les pays ACP, un accès privilégié à ses marchés, qui était plus large que pour les autres pays en développement<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir analyse précédente E&F: Daniel Van Der Steen (2017). « La Politique Agricole Commune (PAC) : Histoire de la construction et du démantèlement des instruments d'appui à l'agriculture familiale », *Entraide & Fraternité*. En ligne : <https://www.entraide.be/La-Politique-Agricole-Commune-PAC>

<sup>3</sup> Voir les analyses précédentes d'E&F :  
• Doriane Henry de Frahan (2017). « Quel futur pour les accords de Cotonou ? », *Entraide & Fraternité*. En ligne : <https://www.entraide.be/Quel-futur-pour-l-accord-de-Cotonou>  
• Gérard Karlshausen (2015). « Cotonou : Stop ou encore ? Les enjeux des futures relations EU-ACP », *Entraide & Fraternité*. En ligne : <https://www.entraide.be/Cotonou-Stop-ou-encore>

<sup>4</sup> Plus de détails dans la publication du CSA « La coopération de l'Union Européenne avec les pays ACP La prise en compte des organisations paysannes » : [http://www.csa-be.org/IMG/pdf\\_lome.pdf](http://www.csa-be.org/IMG/pdf_lome.pdf)

### 3 | Agricultures paysannes des pays pauvres du Sud : quels impacts de la PAC ?

En outre, l'Union européenne proposait aussi, aux pays ACP, des mécanismes de compensations des variations de prix des produits de base: le STABEX<sup>5</sup> pour les produits agricoles et les produits miniers bénéficiaient d'un système analogue avec le SYSMIN.<sup>6</sup>

L'Union européenne offrait encore à ces pays la possibilité d'accéder à ses propres marchés, avec des niveaux de prix européens. Dans ce cas, ces pays obtenaient, pour les quantités de produits -concurrents aux produits européens- qu'ils pouvaient exporter vers l'Union européenne, des prix analogues à ce que recevaient les agriculteurs européens, nettement supérieurs aux prix mondiaux, grâce à une gestion de l'offre efficace de certains produits. C'était le cas entre autres pour le sucre de canne, mis en culture dans des pays ACP, produit concurrent au sucre de betterave européen. Cette politique était rendue possible par l'utilisation, au sein de l'Union européenne, d'un système de quotas sucriers<sup>7</sup>, qui limitait la production sucrière interne, mais offrait en revanche des prix plus intéressants.

#### • Avec la libéralisation internationale des échanges (GATT/OMC), ces instruments sont démantelés

Les politiques menées en faveur des ACP par l'Union européenne vont cependant être progressivement mises en cause suite aux pressions en vue de libéraliser le secteur agricole.

Même si la grande majorité des pays ACP sont des PMA (pays les moins avancés), ce n'est pas le cas de tous. C'est ce qui pose formellement problème à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), où un traitement plus favorable à certains Etats ne peut pas être accordé sur la base de relations privilégiées. Ce traitement ne peut être accordé que sur une base régionale (pays membres d'une Région) ou bien,

sur base de la situation de sous-développement des Etats **respectant les catégories officielles de la Communauté internationale** (comme les PVD ou les PMA par exemple).

En effet, les dispositifs commerciaux, que l'Union européenne avait mis en place dans le cadre de sa coopération avec les pays ACP, ont été, dans la suite, mis en cause par l'OMC, après la conclusion de l'Accord agricole du GATT (1993). C'est d'ailleurs la raison (ou le prétexte) qui est mis en avant par l'Union européenne pour justifier la nécessité de mettre fin à ce type d'accords et les remplacer par d'autres types d'accords moins régulateurs, acceptés par l'OMC: les Accords de Partenariat Economiques - APE.

Ces accords ont été conclus région par région<sup>8</sup> et ne sont toujours pas en vigueur partout. Le premier accord APE complet a été signé en 2009 avec les Caraïbes. Cependant, même dans cette région, tous les Etats n'ont pas encore ratifié l'accord. Pour les autres régions, seuls des accords intermédiaires ont été signés et aucun accord définitif n'a encore été signé pour l'ensemble d'une région.

<sup>5</sup> Le Système de stabilisation des exportations des produits agricoles (STABEX) est un système unique proposé par la Commission européenne dès la première Convention de Lomé, mettant à disposition des Pays ACP, des moyens financiers importants pour le secteur agricole en cas de baisse des recettes d'exportation. Le STABEX couvre une cinquantaine de produits de base agricoles. Le mécanisme de compensation se déclenche si les recettes présentent une diminution d'au moins 5% par rapport à la norme (moyenne des six années antérieures). Pour être éligible, le produit doit constituer 5% des exportations totales (1% pour les pays les moins avancés [PMA]).

<sup>6</sup> Le Système de stabilisation des recettes d'exportations des produits miniers (SYSMIN) est un mécanisme de soutien à la production minière, créé en 1980 dans le cadre de Lomé II, en vue de soutenir les États ACP tributaires de leurs recettes d'exportations minières vers l'UE. Le fonctionnement du SYSMIN diffère quelque peu du STABEX; il concerne huit produits d'origine minière. L'éligibilité est déterminée soit par produit (au moins 15% des exportations pendant deux des quatre années antérieures à la demande), soit globalement (l'ensemble des produits miniers doit peser au moins 20% des exportations totales).

<sup>7</sup> Plus de détails dans la publication du CSA « Quelles stratégies pour améliorer le pouvoir de marché des producteurs agricoles ? Instruments mis à l'épreuve », pp. 19 et ss.: [http://www.csa-be.org/IMG/pdf\\_csa\\_StrategiesProdAgricoles\\_DEF.pdf](http://www.csa-be.org/IMG/pdf_csa_StrategiesProdAgricoles_DEF.pdf)

<sup>8</sup> Plus de détails dans une publication du CSA « L'Accord de Partenariat Economique (APE) entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne. Quels enjeux pour les exploitations paysannes et familiales ? »: [http://csa-be.org/IMG/pdf/csa\\_APE\\_2006\\_WEB.pdf](http://csa-be.org/IMG/pdf/csa_APE_2006_WEB.pdf)

## ► La critique de certains instruments spécifiques de la PAC

### • La question des restitutions à l'exportation<sup>9</sup>

Au niveau de la PAC, ce sont d'abord les aides à l'exportation (sous la forme de restitutions à l'exportation) qui ont été critiquées dans un premier temps. Bien que ces soutiens aux exportations européennes aient constitué un instrument efficace dans la panoplie des instruments de gestion du marché intérieur de l'Union européenne, ces exportations agricoles européennes à des prix plus faibles (inférieurs aux coûts de production européens) ont été décriées en raison de la concurrence déloyale faite à des pays en développement.

La question ne s'est pas posée au début de la mise en place de la PAC, dans la mesure où l'Union européenne était alors fortement déficitaire en produits agricoles et alimentaires, mais elle est apparue lorsque les restitutions ont pris de l'ampleur, c'est-à-dire lorsque l'Union européenne a été confrontée à d'importants excédents agricoles. Les critiques sont alors apparues, notamment de la part des ONG de développement, sur la base du respect de la souveraineté alimentaire des pays en développement.

Avec la croissance des exportations de l'Union européenne, les premières critiques ont d'abord ciblé les restitutions à l'exportation, qui ont été largement utilisées avant et après l'accord agricole du GATT (en 1993), un accord qui avait accepté la pratique, mais en avait limité l'usage (moins de 36% par rapport à une période de référence pour les pays développés et moins de 24% pour les pays en développement<sup>10</sup>).

Cette dernière décennie, les restitutions ont été fortement réduites. Cependant, ce n'est que tout récemment qu'elles ont fait

l'objet d'un engagement à l'OMC qui planifie leur disparition totale lors de la réunion ministérielle de Nairobi en décembre 2015.

### • La question des aides directes aux revenus<sup>11</sup> des agriculteurs européens

Outre les restitutions, les critiques ont aussi porté sur les aides aux revenus des agriculteurs de l'Union européenne (voir article E&F sur l'histoire de la PAC)<sup>12</sup>. Même si une partie des ONG de développement estime qu'il est important de soutenir les agriculteurs européens, concurrencés par d'autres producteurs bénéficiant d'avantages compétitifs et soumis à des normes sociales et environnementales moins sévères, des critiques sont formulées sur le système des aides aux revenus des agriculteurs prévu par la PAC. Ici aussi l'argument est celui de la concurrence déloyale à l'égard des producteurs qui ne bénéficient pas de telles aides, bien que ces aides restent actuellement autorisées par l'OMC.

<sup>9</sup> Le principe des restitutions aux exportations consiste à compenser la différence entre les prix communautaires et les prix mondiaux, en subventionnant l'exportation de certains produits agricoles vers un pays tiers ou une destination assimilée (ravitaillement, livraisons aux forces armées et organisations internationales). C'est la Commission européenne qui fixe périodiquement la liste des produits ouvrant le droit aux restitutions, ainsi que le taux des restitutions.

<sup>10</sup> Plus de détails dans une publication du CSA « L'Organisation Mondiale du Commerce et l'agriculture. La souveraineté alimentaire menacée par les accords commerciaux », p. 29 : [http://www.csa-be.org/IMG/pdf\\_OMC.pdf](http://www.csa-be.org/IMG/pdf_OMC.pdf)

<sup>11</sup> Les paiements directs sont des aides aux revenus des agriculteurs, qui ne sont pas liés à un produit agricole spécifique, ni aux quantités produites. Au départ, lorsqu'elles furent adoptées en 1992, en prévision de l'accord agricole du GATT, les aides directes étaient conçues comme une compensation aux baisses des prix garantis, octroyées à l'hectare, calculées en fonction d'un rendement moyen régionalisé et même conditionnées à un retrait de la production (gel des terres) de 15 % de la surface. Depuis lors, les modalités d'attribution ont fortement évolué dans le temps. Aujourd'hui, elles sont également conditionnées par le respect de normes européennes rigoureuses en matière de sécurité des aliments, de protection de l'environnement et de santé et bien-être des animaux. La réforme de juin 2013 prévoit en effet que 30% des paiements directs soient liés au respect, par les agriculteurs européens, de pratiques agricoles durables, bénéfiques pour la qualité des sols, la biodiversité et l'environnement de façon générale, comme, par exemple, la diversification des cultures, le maintien de prairies permanentes ou encore la préservation de zones écologiques sur les exploitations. Ces paiements sont intégralement financés par l'UE et représentent environ 70 % du budget de la PAC.

<sup>12</sup> Voir analyse E&F: Daniel Van Der Steen (2017). « La Politique Agricole Commune (PAC): Histoire de la construction et du démantèlement des instruments d'appui à l'agriculture familiale », Entraide & Fraternité. En ligne : <https://www.entraide.be/La-Politique-Agricole-Commune-PAC>

## 5 | Agricultures paysannes des pays pauvres du Sud : quels impacts de la PAC ?

Aujourd'hui, les critiques des aides directes aux revenus se poursuivent, car elles permettent aussi des exportations agricoles à prix plus faibles, dans un contexte où ces aides à la production restent aujourd'hui indispensables à la survie des exploitations familiales de l'Union européenne.

Plus largement cependant, c'est l'orientation exportatrice de l'Union européenne qui a fait l'objet des critiques.



### › La critique des orientations exportatrices actuelles de la PAC

La plupart des ONG mettent en question les orientations exportatrices de la PAC, dans un contexte où celles-ci se sont plutôt renforcées ces dernières années.

Mais la critique des orientations exportatrices de la PAC doit être faite de manière nuancée.

Ainsi, il ne faut pas considérer, comme on le fait parfois trop rapidement, que toute exportation d'un produit agricole européen vers les pays les moins avancés (PMA) ou d'autres pays en développement, constitue une concurrence déloyale de la part des producteurs agricoles européens à l'égard de ces producteurs du Sud.

On ne peut parler de concurrence déloyale que si d'une part, la production du produit exporté bénéficie d'un soutien - direct ou indirect- de l'Union européenne ou d'un Etat membre et d'autre part, ce type de produit entre réellement en concurrence avec la production de ce pays.



Toutes les exportations agricoles de l'Union européenne ne concurrencent donc pas les producteurs de ces pays, dans la mesure où ces pays ne sont pas producteurs, pour

## 6 | Agricultures paysannes des pays pauvres du Sud : quels impacts de la PAC ?

---

des raisons géo-climatiques ou autres, des biens qu'ils importent de l'Union européenne.

Si l'on considère la nature des exportations de l'Union européenne, on verra que ce sont avant tout des produits de base (non transformés, comme les céréales ou le lait par exemple) qui peuvent entrer en concurrence avec les producteurs du Sud, pour autant qu'il s'agisse de productions qui peuvent se faire dans le contexte géo-climatique qui est le leur. Pour ces produits non transformés, on notera aussi que l'Union européenne est fortement importatrice de certains produits de base produits au Sud, comme l'alimentation animale notamment, entraînant d'ailleurs une balance commerciale négative pour l'Union européenne en ce qui concerne ces produits.

Quant aux produits agricoles transformés, on notera d'abord que ce sont précisément ces produits qui contribuent principalement à la forte hausse des exportations que l'Union européenne a connu ces dernières années. C'est le cas, pour prendre un exemple, des vins et spiritueux ou des produits laitiers transformés (fromages, yaourt...)

L'impact de l'exportation de ces produits doit aussi être analysé avec nuance : d'une part, les pays du Sud ne produisent pas forcément ce type de produits, tant pour des raisons géo-climatiques (par exemple, le vin ou les fromages à pâte molle demandent un climat tempéré) que pour des raisons de tradition alimentaire, de savoir-faire des producteurs (parfois reconnu via des AOP et des IGP), de renommée internationale ou encore de difficulté à rencontrer les normes européennes ou de coût élevé des investissements requis pour les équipements.

S'il y a donc une concurrence des produits européens avec ceux des PMA, cela ne concerne qu'une partie des produits de

base exportés par l'Union européenne, et non pas l'ensemble des exportations de celle-ci.

L'analyse de l'impact réel des exportations européennes sur les pays du Sud qui considère tant les aides accordées que la nature des produits nécessite une approche plus fine.

Enfin, le risque de voir se développer les exportations européennes de produits agricoles de base dépendra largement de l'évolution de la PAC dans le futur et, en particulier, de ses possibilités de régulation du marché européen.

### › Le rôle clé des politiques agricoles et commerciales nationales

Il s'agit aussi de considérer que les possibilités de développement agricole d'un pays en développement ou d'un pays moins avancé dépendent souvent bien plus des orientations, de la pertinence et de la consistance de la politique agricole menée par l'Etat que des politiques menées par d'autres pays, même quand il s'agit de pays puissants comme ceux de l'Union européenne.

Ainsi, face à la même politique agricole européenne, différents pays africains de la zone sahélienne -propices à l'élevage et à la production laitière- ont fait des choix de politiques agricoles bien différentes, qui ont permis ou non le développement des secteurs qu'ils considéraient comme stratégiques. Le cas du Kenya est un bon exemple à ce sujet : si le pays est devenu un important producteur (et même exportateur) de lait en Afrique, c'est surtout en raison de sa politique agricole nationale, qui a protégé les importations de lait, soutenu la production de ses éleveurs et renforcé les possibilités de ceux-ci à valoriser leur pro-

---

## 7 | Agricultures paysannes des pays pauvres du Sud : quels impacts de la PAC ?

---

duction de lait. Par contre, le sous-développement de la production laitière résulte dans d'autres pays africains avant tout d'une absence de volonté politique d'encourager ce secteur, plutôt que de l'impact de la politique agricole européenne. C'est notamment le cas du Sénégal, qui soutient la transformation de lait en poudre importé -de l'UE notamment- plutôt que de soutenir des stratégies d'écoulement du lait produit par ses producteurs nationaux.

Les Etats africains en particulier sont conscients de cette réalité, s'étant d'ailleurs engagés au sein de l'Union Africaine de relever le budget agricole de manière à ce que celui-ci représente les 10% du budget total de l'Etat. L'importance de cette mesure n'est pas uniquement d'ordre quantitatif. Le fait pour un Etat de consacrer 10% de son budget total à l'agriculture permet aussi à cet Etat de réduire sa dépendance à l'égard de la coopération étrangère, ce qui renforce sa capacité à contrôler les orientations de sa politique agricole.

Les organisations paysannes (OP), représentant les intérêts de la majorité de petits agriculteurs dans les pays du Sud, appellent régulièrement à de telles politiques plus fortes en soutien au secteur agricole. Elles souhaitent aussi accélérer l'intégration régionale, avec en particulier une politique agricole régionale commune, afin de mieux protéger et soutenir l'agriculture nationale et régionale. Elles sont d'ailleurs les premières à demander à leurs Etats d'augmenter les budgets nationaux consacrés au développement agricole.

De nombreuses organisations (nationales ou régionales) représentatives des OP du Sud, ainsi que les ONG qui les soutiennent, ont clairement reconnu l'intérêt du modèle originel de soutien agricole de la PAC, considérant qu'il s'agit d'un modèle approprié aux pays qui souhaitent renforcer leur degré d'indépendance alimentaire.

Bien des pays moins avancés (PMA) se sont en effet trouvés dans un contexte assez comparable à celui de l'Union européenne dans l'après-guerre, bien que plus tardivement que l'Union européenne, si l'on considère l'insuffisance de l'offre nationale de produits agricoles et alimentaires et la forte dépendance à l'égard d'importations alimentaires dont les prix très faibles concurrencent les producteurs locaux. Mais la comparaison s'arrête quand on compare le contexte, qui est aujourd'hui nettement moins favorable quant aux possibilités de mettre en œuvre les protections douanières indispensables au renforcement de l'indépendance alimentaire<sup>13</sup>.

### › Quelques éléments de conclusion

Aujourd'hui, si le renforcement des politiques agricoles des pays du Sud est un enjeu déterminant, il reste cependant important de veiller à ce que la PAC puisse, tout en étant mise au service de l'agriculture familiale dans les pays de l'Union européenne, éviter d'avoir des impacts négatifs pour les pays en développement.

Les produits de qualité, protégés par un label à même de certifier l'existence de cette qualité, n'ont généralement pas besoin d'être soutenus à l'exportation, et ceci peut valoir aussi pour certaines matières premières de qualité supérieure.

En revanche, pour les matières premières agricoles en général, susceptibles d'entrer en compétition avec des produits si-

---

<sup>13</sup> Voir analyse précédente E&F: Daniel Van Der Steen (2017). «La Politique Agricole Commune (PAC): Histoire de la construction et du démantèlement des instruments d'appui à l'agriculture familiale», *Entraide & Fraternité*. En ligne: <https://www.entraide.be/La-Politique-Agricole-Commune-PAC>

---

## 8 | Agricultures paysannes des pays pauvres du Sud : quels impacts de la PAC ?

---

millaires sur les marchés mondiaux, l'octroi d'aides aux revenus pour ces produits peut se justifier pour autant que ceux-ci soient produits dans des quantités limitées aux besoins des consommateurs et des transformateurs du marché européen, que ceux-ci opèrent de manière artisanale ou industrielle. Ce sont les modalités d'écoulement des excédents de ces produits sur les marchés extérieurs qui devraient faire l'objet d'une attention particulière, même pour ce qui concerne les aides directes aux revenus.

Une politique prenant complètement en compte ces aspects n'est cependant possible que si la PAC se dotait à nouveau d'instruments de maîtrise de l'offre sur le marché européen. Cela suppose un retour à des possibilités sérieuses de réguler le

marché agricole de l'Union européenne, ce que demandent d'ailleurs de nombreux producteurs européens, y compris en Région Wallonne.

Cependant, jusqu'à présent, seules quelques timides mesures ont été arrachées à la Commission européenne, comme ce fut le cas, face à la dernière crise du secteur laitier, avec la possibilité de financer -jusqu'à concurrence d'un certain montant- des réductions volontaires de production laitière. Pourtant, le retour à de réelles possibilités de régulation des marchés et de maîtrise de l'offre reste la condition indispensable d'une réforme fondamentale en faveur d'une agriculture durable, tant pour l'Europe que pour les pays en développement. ■ **D.VDS**

