



LES FONDEMENTS ÉCONOMIQUES DE L'EXCEPTION AGRICOLE

Dans une étude¹ publiée en 2004 et mise à jour en 2008, le professeur Daniel-Mercier Gouin, de l'Université Laval, énumère la combinaison unique de facteurs qui conduisent à ce que de nombreux auteurs ont nommé le «problème agricole», soit l'instabilité et la faiblesse des revenus agricoles en l'absence d'intervention de l'État en agriculture.

D'abord, «pour les produits agricoles en général, la demande est considérée inélastique aussi bien au prix qu'au revenu»; l'estomac a des limites que les baisses de prix ou les hausses de revenus ne changent pas et le moindre déséquilibre entre l'offre et la demande entraîne de fortes variations de prix. Ensuite, «les producteurs pris individuellement ne détiennent aucun pouvoir de marché face à des intermédiaires fortement concentrés et détenant un pouvoir de marché parfois considérable. Ils sont preneurs de prix.» De plus, le changement technologique en agriculture est très rapide et «c'est le couple progrès technique-faible élasticité de la demande qui est le facteur direct de la pression sur les revenus des agriculteurs.» Enfin, l'agriculture exige des investissements très élevés et «les deux facteurs de production de base, la terre et la main-d'œuvre, sont très peu mobiles entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie.» La ferme est souvent un patrimoine familial auquel sont fortement attachés les agriculteurs, ce qui explique la «grande capacité de résistance des producteurs à de faibles niveaux de prix et de revenus, ce qui ne signifie pas pour autant que cela soit une situation socialement acceptable.»

Ce sont ces caractéristiques qui justifient l'«exception agricole», c'est-à-dire la nécessité d'un traitement spécial pour ce secteur.

1. GOUIN, Daniel-Mercier. *La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent*, Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation, Université Laval, Québec, 2004, 124 p.

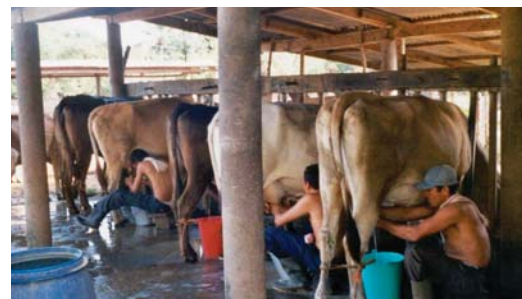
The economic grounds for the agricultural exception

In a study published in 2004 and updated in 2008, Professor Daniel-Mercier Gouin of Université Laval explains the unique combination of factors that lead to what many authors have called the “farm problem,” namely the instability and weakness of farm incomes in the absence of State intervention in agriculture.

Firstly, “the demand for agricultural products in general is considered to be inelastic in terms of price and income.” Consumers have appetites of significant but limited size and they cannot increase or reduce their food intake, however much their income increases or prices decrease. Accordingly, any imbalance between supply and demand results in sharp price swings. Secondly, “(...) agricultural producers acting alone hold no market power and are faced with highly consolidated intermediaries who sometimes wield considerable market power. They are price takers.” Furthermore, technological change in agriculture occurs very rapidly and “the combination of technical progress and low elasticity of demand is the direct pressure factor on farm income.” Lastly, agricultural production requires major investments and “the two basic production inputs, land and labour, have very little mobility between agriculture and other economic activities.” Farms have often been in families for generations and producers have strong personal attachment to them, which explains their “great capacity for tolerance of low prices, but this does not mean that the situation is socially acceptable.”

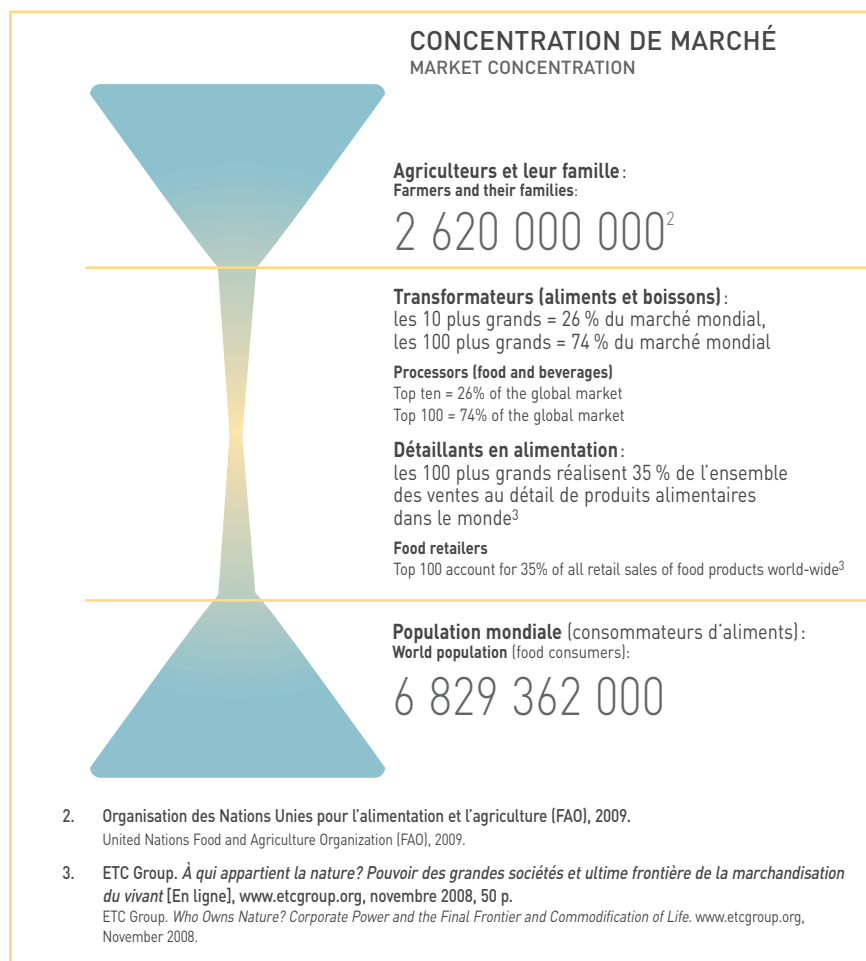
These are the characteristics that justify the “agricultural exception,” the necessity for special treatment for this sector.

1. GOUIN, Daniel-Mercier. *La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent/Supply Management in the Dairy Sector, Still an Appropriate Regulation Method*. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation, Université Laval, Québec, 2004, 124 p.



« LES PRODUCTEURS PRIS INDIVIDUELLEMENT NE DÉTIENNENT AUCUN POUVOIR DE MARCHÉ FACE À DES INTERMÉDIAIRES FORTEMENT CONCENTRÉS ET DÉTENANT UN POUVOIR DE MARCHÉ PARFOIS CONSIDÉRABLE. ILS SONT PRENEURS DE PRIX. »

“AGRICULTURAL PRODUCERS ACTING ALONE HOLD NO MARKET POWER AND ARE FACED WITH HIGHLY CONSOLIDATED INTERMEDIARIES WHO SOMETIMES WIELD CONSIDERABLE MARKET POWER. THEY ARE PRICE TAKERS.”





LA SPÉCIFICITÉ NON COMMERCIALE DE L'AGRICULTURE ET DES ALIMENTS

L'agriculture et les aliments ont à la fois une dimension commerciale et non commerciale. Bien sûr, c'est le cas d'autres produits tels les produits culturels. Mais aucun, sinon l'eau, n'a un caractère aussi vital pour les humains. Être à l'abri de la faim est un droit humain fondamental. De plus, l'agriculture joue un rôle crucial pour l'occupation du territoire et pour la protection de la biodiversité et de l'environnement. Enfin, l'agriculture et les aliments participent à l'identité des peuples et sont essentiels au maintien de la diversité des cultures. Ces caractéristiques non commerciales justifient aussi l'«exception agricole», c'est-à-dire un traitement spécial pour l'agriculture.

Les États ont signé plusieurs déclarations, conventions et traités de droit international qui les engagent à respecter cette spécificité pour garantir notamment le droit à l'alimentation de leurs citoyens⁴. Jusqu'en 1995, les accords du GATT la reconnaissaient aussi en permettant à un pays qui limiterait la production d'une denrée à ses propres besoins de restreindre l'accès au marché de cette production⁵.

Toutefois, depuis le cycle de l'Uruguay en 1986, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) vise à libéraliser le commerce des produits agricoles au même titre que celui de toute autre marchandise, sans égard à cette spécificité. Ce faisant, les États manquent de cohérence et laissent s'installer une hiérarchie plaçant les règles de l'OMC qui favorisent le libre commerce au-dessus de celles qui garantissent les droits humains fondamentaux.

4. Dont la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

5. Article XI (2) c) i de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui permettait à un pays d'imposer des restrictions quantitatives (quota) à l'importation de produits agricoles s'il restreignait la production nationale de ce produit à ses besoins intérieurs. C'est ce qui permettait au Canada d'avoir des quotas à l'importation pour les productions sous gestion de l'offre. Cet article a été aboli en 1994.

LA CULTURE S'EST VU RECONNAÎTRE UN STATUT PARTICULIER PAR L'UNESCO EN 2005 AVEC L'ADOPTION DE LA CONVENTION SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DE LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES. LA SPÉCIFICITÉ DE L'AGRICULTURE ET DES ALIMENTS JUSTIFIE LA RECONNAISSANCE FORMELLE DE L'« EXCEPTION AGRICOLE » EN DROIT INTERNATIONAL.

THE SPECIAL STATUS OF CULTURE WAS RECOGNIZED BY UNESCO IN 2005 WITH THE ADOPTION OF THE CONVENTION ON THE PROTECTION AND PROMOTION OF THE DIVERSITY OF CULTURAL EXPRESSIONS. THE SPECIFICITY OF AGRICULTURE AND FOOD JUSTIFIES THE FORMAL RECOGNITION OF THE "AGRICULTURAL EXCEPTION" IN INTERNATIONAL LAW.



The non-trade specificity of agriculture and food

Agriculture and food have both trade and non-trade dimensions. Of course, this is also the case for other products, such as cultural products. But no other product, except for water, is so vital to human life. Freedom from hunger is a fundamental human right. In addition, agriculture plays a crucial role in land occupancy and in protection of biodiversity and environment. Finally, agriculture and food play a role in the identity of peoples and are essential to the maintenance of cultural diversity. These non-trade characteristics also justify the "agricultural exception," that is, special treatment for agriculture.

States have signed several declarations, conventions and treaties under international law, which commit them to respect this specificity, particularly to guarantee their citizens' right to food.⁴ Until 1995, the GATT Agreements also recognized the special nature of agriculture, by allowing a country that limited the production of a commodity to its own needs to restrict external access to this market.⁵

However, since the Uruguay Round in 1986, the World Trade Organization has sought to liberalize agricultural trade on the same basis as any other commodity, in spite of this specificity. States that do this are acting incoherently and allowing the establishment of a hierarchy placing the WTO rules that favour free trade above the rules guaranteeing fundamental human rights.



4. Including the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
 5. Section XI (2) c) i of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which allowed a country to impose quantitative restrictions (quota) on agricultural imports if it restricted national production of this product to its domestic needs. This is what allowed Canada to have import quotas for commodities under supply management. This section was abolished in 1994.



LA CRISE DU LAIT : UNE PARFAITE ILLUSTRATION DU « PROBLÈME AGRICOLE »

Les prix du lait à la ferme sont parmi les plus volatils de toutes les denrées agricoles. En l'absence d'une gestion adéquate de l'offre et de la demande, un faible écart entre les besoins du marché et la production provoque de grandes fluctuations de prix. Selon les données de la Fédération internationale de laiterie, la production mondiale a été légèrement inférieure à la consommation de 2004 à 2007. Cette situation, conjuguée à une hausse des prix du pétrole, des engrais et des aliments du bétail, a provoqué une flambée des prix mondiaux en 2007. Les prix à la ferme et au détail ont augmenté très rapidement aux États-Unis et dans d'autres régions du monde. Mais dès la deuxième moitié de 2008, la production mondiale a dépassé de nouveau la demande et les prix ont immédiatement amorcé une chute draconienne. Ce fut aussi le cas en Europe, où depuis 2007 on a achevé la déréglementation de la politique de soutien des prix intérieurs, laissant ces derniers fluctuer au gré du marché mondial.

Depuis ce temps, l'une des pires crises à avoir touché le secteur laitier mondial sévit. Elle a particulièrement frappé les producteurs américains et européens, malgré le versement de subventions de plusieurs milliards de dollars par leurs gouvernements. Les revenus des producteurs laitiers français, par exemple, auraient baissé de plus de la moitié en 2009. Selon la Commission européenne, malgré une chute des prix industriels à compter de la seconde moitié de 2008 – la poudre de lait écrémé: 49 %, le beurre: 39 %, le lait: 31 % et le fromage: 18 % – les prix à la consommation n'auraient baissé que de 2 % à l'échelle européenne en 2009⁶.

Le Canada, grâce à la gestion de l'offre, a été à l'abri de cette tempête. Les prix à la ferme et au détail sont demeurés très stables. De plus, le citoyen canadien n'a pas à soutenir les producteurs avec ses taxes et impôts.

6. Comité économique et social européen. *La future stratégie pour le secteur laitier européen pour la période 2010 - 2015 et au-delà*, NAT/450, Bruxelles, février 2010.

The milk crisis: a perfect illustration of the “farm problem”

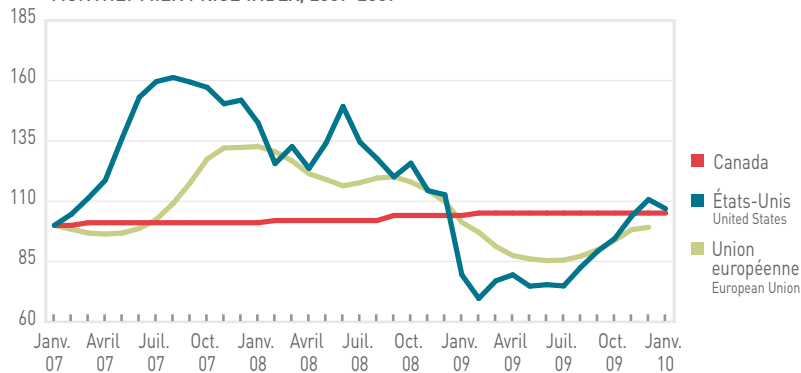
Farmgate milk prices are among the most volatile of all agricultural commodity prices. In the absence of efficient management of supply and demand, a small gap between market needs and production triggers sharp price fluctuations. According to data from the International Dairy Federation, world production was slightly less than consumption from 2004 to 2007. This situation, combined with an increase in the prices of oil, fertilizers and cattle feed, caused world prices to soar in 2007. The farmgate and retail prices increased very rapidly in the United States and in other regions of the world. Beginning in the second half of 2008, world production again outstripped demand, and prices immediately began to plummet. This was also the case in Europe, where the deregulation of the domestic price support policy was completed in 2007, leaving prices to fluctuate at the whim of the global market.

Since then, the dairy industry has been hit with one of the worst crises in its history. It has particularly affected American and European producers, despite the payment of several billion dollars in subsidies by their governments. For example, French dairy producers' incomes dropped by more than half in 2009. According to the European Commission, despite falling industrial prices starting in the second half of 2008 (skim milk powder has fallen by 49 per cent, butter by 39 per cent, milk by 31 per cent and cheese by 18 per cent), European consumer prices only decreased by 2 per cent in 2009.⁶

Thanks to supply management, Canada has been sheltered from this storm. Farmgate and retail prices have remained very stable. Furthermore, Canadian taxpayers do not have to support the producers with their taxes.

6. European Economic and Social Committee. *Future strategy for the EU dairy industry for the period 2010-2015 and beyond*, NAT/450, Brussels, February 2010.

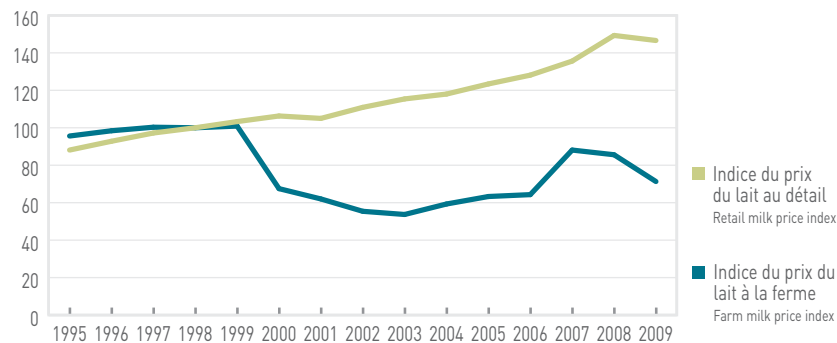
INDICE MENSUEL DU PRIX DU LAIT, 2007-2009
MONTHLY MILK PRICE INDEX, 2007-2009



Source: United States Department of Agriculture (USDA), Commission européenne et Commission canadienne du lait.
Source: United States Department of Agriculture (USDA), European Commission and Canadian Dairy Commission.

Les prix du lait à la ferme ont connu d'importantes fluctuations aux États-Unis et en Europe entre 2007 et 2009. Au Canada, ils ont été très stables, ce qui a évité au gouvernement de devoir intervenir pour subventionner les producteurs. Farmgate milk prices fluctuated widely in the United States and Europe between 2007 and 2009. In Canada, they remained very stable, and so the government did not have to intervene to subsidize producers.

IMPACT DE LA DÉRÉGLEMENTATION, EN 2000, DU PRIX DU LAIT DE CONSOMMATION EN AUSTRALIE
IMPACT OF DEREGULATION, IN 2000, OF FLUID MILK PRICES IN AUSTRALIA



Source: Australian Bureau of Statistics (ABS). • Source: Australian Bureau of Statistics (ABS).

L'Australie a complètement déréglementé le prix du lait de consommation aux producteurs et au détail en 2000. Alors que le prix à la ferme a chuté de plus de 35 %, le prix de détail, loin de baisser, a plutôt augmenté de près de 40 % depuis.

Australia completely deregulated producer and retail fluid milk prices in 2000. While the farmgate price dropped by more than 35 per cent, the retail price, far from decreasing, has risen by nearly 40 per cent.





DES VOIX EN FAVEUR DE LA RECONNAISSANCE DE L'« EXCEPTION AGRICOLE »

La crise alimentaire et les crises économiques et environnementales ont suscité depuis quelques années une remise en question du libéralisme économique appliqué au secteur agricole et alimentaire depuis les années 80. De plus en plus de voix se font entendre pour que l'on reconnaisse l'« exception agricole », le droit des peuples à la souveraineté alimentaire et la nécessité d'une intervention de l'État pour réglementer le secteur agricole.

« Nous devons admettre que depuis trente ans nous avons fait fausse route. Tous les gouvernements, incluant le mien quand j'étais président, nous avons fait fausse route! Nous avons tort de considérer les aliments comme n'importe quel autre produit du commerce international. [...] Il restera toujours un marché global pour le blé, le riz et probablement pour le maïs. Mais à long terme, nous devons retourner à une politique d'autosuffisance agricole maximale... »

Bill Clinton, extraits d'un discours prononcé lors des cérémonies de la Journée mondiale de l'alimentation, New York, 23 octobre 2008.

« Les denrées alimentaires en général et le lait en particulier, sont trop importants pour le bien-être des citoyens; on ne peut les soumettre aux caprices d'un système de marché libre et non réglementé. »

« Par ailleurs, le commerce de détail a connu une concentration croissante qui lui a accordé un pouvoir de négociation sans précédent. Ainsi, les agriculteurs ont-ils perdu la capacité de fixer les prix, devenant des "preneurs de prix". De l'avis du CESE, le fait d'augmenter les quotas pour les abolir finalement, sans tenir compte de la demande, est incompatible avec l'ambition de l'Union européenne de développer un modèle d'agriculture durable et de garantir le maintien de la production laitière. »

Comité économique et social européen (CESE), extraits du communiqué annonçant la publication de son avis sur *La future stratégie pour le secteur laitier européen pour la période 2010 - 2015 et au-delà*, 18 février 2010.

« Les États [...] doivent conserver la liberté d'adopter des mesures qui protègent les marchés locaux de la volatilité des prix sur les marchés internationaux. [...] il est essentiel que les États disposent de toute la souplesse nécessaire pour protéger leurs marchés contre les brusques flambées d'importations. Les programmes de gestion de l'offre ainsi que d'autres mécanismes d'organisation des marchés ont dans cette perspective un rôle important à jouer. »

Olivier De Schutter, Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, extraits de *Le Cycle de Doha n'empêchera pas une autre crise alimentaire*, Résumé du rapport de mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce présenté au Conseil des droits de l'homme, Genève, mars 2009.

Voices in favour of recognition of the “agricultural exception”

Because of the food and economic and environmental crises of the past few years, the economic liberalism applied to the agricultural and food sector since the 1980s is being questioned. More and more people are speaking out in favour of recognizing the “agricultural exception”, the right of peoples to food sovereignty and the need for government intervention to regulate the agricultural sector.

“We need all the governments to admit that for 30 years we all blew it, including me, when I was president. We blew it. We were wrong to believe that food is like some other product in international trade. [...] Over the long run we should go back to a policy of maximum agricultural self-sufficiency. There will still be a global market for rice, wheat, and probably, corn...”

Bill Clinton, excerpts from a speech delivered at the World Food Day ceremonies, New York, October 23, 2008.

“Food in general and milk in particular, are too important for the well-being of citizens to be subject to the vagaries of a free, unregulated market system.”

“Furthermore, increasing concentration in the retail sector, which has given unmatched bargaining power, turned farmers from “price-makers” into “price takers.” Raising quotas and eventually abolishing them irrespective of demand levels is thus incompatible with the European Union’s ambition of developing a sustainable farming model and ensuring continued milk production, says the EESC.”

European Economic and Social Committee [EESC], excerpts from the press release announcing the publication of its opinion on *Future strategy for the EU dairy industry for the period 2010-2015 and beyond*, February 18, 2010.

“States [...] must retain the freedom to take measures which insulate domestic markets from the volatility of prices on international. [...] it is crucial that States have full flexibility to protect their market against import surges. Supply management schemes and other orderly-marketing mechanisms have an important role to play in this regard.”

Olivier De Schutter, the United Nations Special Rapporteur on the right to food, excerpts from *Doha Round will not prevent a nother food crisis*, Summary of the mission report to the World Trade Organization, presented to the Human Rights Council, Geneva, March 2009.

