



Économie rurale

Agricultures, alimentations, territoires

297-298 | janvier-avril 2007

Le paysage

Quel pourrait être un accord agricole *équitable* à l'OMC ?

Daniel-M. Gouin



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2055>

DOI : 10.4000/economierurale.2055

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 6 mai 2007

Pagination : 113-121

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Daniel-M. Gouin, « Quel pourrait être un accord agricole *équitable* à l'OMC ? », *Économie rurale* [En ligne], 297-298 | janvier-avril 2007, mis en ligne le 01 mars 2009, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2055> ; DOI : 10.4000/economierurale.2055

Quel pourrait être un accord agricole *équitable* à l'OMC ?

Daniel-M. GOUIN

Chaire d'analyse de la politique agricole et de la mise en marché collective,
Université Laval, Québec

Comme le souligne l'auteur, les négociations multilatérales du Cycle de Doha se déroulent à un rythme plutôt lent depuis leur début et apparaissent même dans une impasse actuellement. Cela n'empêche pas les discussions de se poursuivre et, un jour ou l'autre, les négociations officielles s'accéléreront. Ce rythme lent peut constituer une occasion de revoir les termes de la négociation sur l'agriculture et de proposer de nouvelles pistes en la matière. *Économie rurale* lui laisse la parole à travers ce débat.

Certains observateurs soutiennent plutôt que l'impasse actuelle pourrait être bénéfique en entraînant l'échec des négociations multilatérales du cycle de Doha. Nous n'endossons pas un tel scénario qui serait celui du pire. Tout d'abord, il faut noter qu'il y a trop de désordre actuellement sur le marché international des produits agricoles pour se satisfaire d'une telle situation. Le soutien interne record aux États-Unis, consacré jusqu'en 2007 par le *Farm Bill* de 2002, le maintien du soutien en Europe, même s'il change de nature quelque peu, ne sont que le gage d'une poursuite de la concurrence entre ces deux géants du commerce agroalimentaire sur la base, non pas de la capacité concurrentielle de leur agriculture, mais plutôt de la capacité concurrentielle de leur trésor public respectif. Mais qui bénéficie de ces luttes budgétaires ? Les agriculteurs européens et américains, à court terme, et encore de façon très inégalitaire selon les productions réalisées et la taille des exploitations. Mais certainement pas les agriculteurs et paysans qui appartiennent à tous les autres pays qui ne peuvent économiquement ou choisissent volontairement de ne pas soutenir la concurrence avec les trésors publics américains et européens.

De plus, l'impasse actuelle dans la négociation multilatérale comporte un autre risque, celui qu'à nouveau et finalement comme lors de l'Uruguay Round, les Américains et les Européens s'entendent en bilatéral sur un nouvel accord de commerce. Cet accord est ensuite imposé à tous les autres pays membres, non pas parce qu'ils en sont satisfaits mais plutôt parce qu'un accord même très imparfait est mieux que pas d'accord du tout. L'histoire du GATT, l'ancêtre de l'OMC, est là pour le prouver, dès qu'un sujet est mis à l'agenda de la négociation, il y aura un accord conclu, un jour ou l'autre, peut-être modeste, mais accord il y aura.

Mais se fier à l'Union européenne et aux États-Unis pour régler la négociation agricole, c'est souhaiter bien peu de progrès sur le front de la baisse du soutien au secteur agricole. En effet, depuis l'accord de l'Uruguay Round, ces deux pays n'ont pas diminué le soutien total qu'ils accordent à leur secteur agricole. Ils ne sont certes pas les seuls, mais vu leur importance dans le commerce mondial des produits agricoles, leur politique agricole y a un impact indéniable. Et en ce sens, le cadre multinational de l'OMC et le poids moral qu'une telle instance peut avoir représentent encore

le meilleur gage d'une révision éventuelle des politiques de soutien au secteur agricole, afin que de telles politiques soient plus « équitables ».

Il importe donc de rediscuter les termes ou l'agenda de la négociation actuelle. Pour ce faire, nous abordons brièvement dans un premier temps deux des bases argumentaires sous-jacentes aux négociations multilatérales en matière d'agriculture afin d'éclairer le choix de n'en choisir ... aucune ou ... un peu des deux. Par la suite, nous élaborons le cadre de réflexion dans lequel s'insère les termes d'un accord « équitable », ce qui nécessite de définir ce que l'on peut entendre par « équitable ». Puis sur la base de cette définition, nous proposons pour chacun des éléments de la négociation, à savoir les subventions aux exportations, le soutien interne et l'accès au marché, le contenu préliminaire d'un accord équitable¹.

Idéologie ou subjectivité, quelle est la meilleure ?

Dès le début des négociations multilatérales sur l'agriculture lors de l'Uruguay Round, certains pays ont adopté des positions extrémistes prônant une libéralisation totale des échanges en matière agricole. C'est le cas des pays membres du Groupe de Cairns et même des États-Unis qui, rappelons-le, soutenaient « l'option 0->2000 »². Ces positions sont systématiquement relayées par certains organismes internationaux, tel l'OCDE qui présente toute baisse du soutien comme une amélioration de la gestion économique du secteur. Il s'agit, bien entendu, d'un courant de pensée qui domine les débats autour des négociations multilatérales en agriculture.

1. Ce texte est issu d'une conférence prononcée en janvier 2007 dans le cadre d'un des séminaires du Groupe de recherche et d'échanges sur la régulation des marchés agricoles.

Pourtant, cette position de libéralisation totale peut être qualifiée d'idéologique parce qu'elle s'appuie sur une base théorique non vérifiable. Rien ne garantit, et l'histoire est là pour le démontrer, que le marché pourrait conduire à un équilibre spontané et durable de l'offre et de la demande de produits agricoles (cf. notamment Boussard, 2001)³. Cela ouvre le débat de la spécificité économique du secteur agricole, longtemps qualifié « d'exception agricole », et qui historiquement a justifié l'intervention de l'État et son exclusion des négociations du GATT jusqu'à l'Uruguay Round. Nous ne croyons pas utile de refaire ici ce débat qui nous conduirait à discuter des mérites de l'économie de marché pure comme référence et, pour certains, seule référence possible de ce que devrait être le fonctionnement des marchés agricoles. Il s'agit plutôt ici de reconnaître que le libéralisme économique total est une position idéologique et dogmatique qui ne peut conduire les négociations multilatérales que dans un cul-de-sac. En effet, quel pays développé, à part peut-être la Nouvelle-Zélande accepterait de soumettre son agriculture à un libéralisme total ?

2. L'option 0-> 2000 signifiait une abolition totale du soutien interne lié, des subventions aux exportations et des restrictions aux importations à l'horizon de l'an 2000. Une telle position était politiquement inapplicable aux États-Unis même, la réforme beaucoup plus modeste tentée par le *Fair Act* de 1996 ayant échoué. D'ailleurs, les échecs des nombreuses tentatives de réforme en profondeur de la politique agricole américaine illustrent très bien le décalage entre le discours et la réalité économique et politique, malgré la volonté présidentielle de réforme de la politique agricole exprimée sous diverses administrations (cf. Debar J.-C., « États-Unis : les avatars de la régulation agricole », in *Déméter 2001*, Économie et stratégies agricoles, Paris, Armand Colin, 2001, p. 205-240 ; Debailleul G., « *L'évolution de la politique agricole américaine, une approche régulationniste* », Québec, Université Laval, 1989).

3. Boussard J.-M., « Faut-il encore des politiques agricoles ? » in *Déméter 2001*, Économie et stratégies agricoles, Paris, Armand Colin, 2001, p. 139-204. Voir en particulier la page 149.

Face aux tenants du libre marché, se trouvent un certain nombre d'autres pays qui défendent leurs instruments d'intervention en agriculture sur une base argumentaire totalement différente. Il est difficile de les qualifier en un bloc homogène mais disons que ce sont des pays qui soutiennent que les négociations multilatérales doivent tenir compte de considérations autres que strictement commerciales. Ce sont, entre autres, l'Union européenne, la Suisse, la Norvège, le Japon et la Corée, groupe de pays surnommé les Amis de la multifonctionnalité agricole (MFA) (Burrell, 2003 ; Moreddu, 2003)⁴. Les considérations autres que strictement commerciales regroupent des préoccupations variées tels la sécurité alimentaire, au sens quantitatif et qualitatif, le dynamisme du milieu rural auquel l'activité agricole peut contribuer, la pérennité de l'agriculture familiale, l'entretien du paysage, la protection de l'environnement, le maintien ou la régénération de la biodiversité, le bien-être des animaux, etc. Dans l'ensemble, ce sont des préoccupations qui ne peuvent être régulées strictement par des transactions marchandes dans un espace commercial précis, ou autrement dit qui ne peuvent être laissées uniquement au bon soin du libre marché.

Cependant, chacune de ces considérations, surtout leur validité comme prétexte au maintien de politiques de soutien interne et d'obstacles au commerce, est discutable et fort discutée. Par exemple, dans un monde de plus en plus ouvert au commerce, quel est le taux d'autosuffisance alimentaire qui constitue un seuil de sécurité minimal ? La qualité des aliments peut-elle se mesurer par des critères objectifs qui emporteront l'adhésion de la communauté scientifique et

de la population d'un pays donné ? Nous pouvons nous référer ici aux débats sur le danger ou non que représente l'utilisation d'hormones de croissance dans l'engraissement des bovins ou la production laitière, la sécurité ou pas de l'utilisation des OGM en agriculture. Quant aux animaux d'élevage, est-ce une mesure objective et scientifiquement démontrée que d'affirmer que leur bien-être augmente s'ils peuvent se promener régulièrement à l'air libre ? On peut aussi s'interroger sur la meilleure façon d'obtenir des beaux paysages est d'en confier l'entretien aux agriculteurs ?⁵ Et d'ailleurs, comment définit-on un beau paysage agricole ? Ou encore, en quoi le maintien d'une agriculture de type familial est-il un objectif louable en matière de développement agricole ? Et les questionnements pourraient se poursuivre encore longtemps...

Mais en fait, là ne doit pas être la question en matière de libéralisation du commerce. Il y a en ces matières trop de subjectivité pour ne pas conduire les négociations multilatérales dans une autre voie sans issue. Idéologie ou subjectivité, est-il donc possible de ne pas choisir ?

Mais alors, que faire ? Tout d'abord, il nous apparaît infructueux d'endosser l'hypothèse d'une libéralisation totale comme il serait tout aussi infructueux de considérer que les règles du marché n'auraient pas leur place dans le commerce agricole. Il nous apparaît aussi infructueux d'accepter qu'au nom des considérations non commerciales ou de la multifonctionnalité de l'agriculture, rien ne puisse être changé en matière de soutien au secteur agricole. Cependant, une position qui conduirait à rejeter d'emblée toutes ces considérations

4. Burrell A., « Multifonctionnalité, considérations non commerciales au Cycle de Doha » in *Économie rurale*, 2003, n° 273-274, p. 13-29. Moreddu C., « Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE », in *Économie rurale*, 2003, n° 273-274, p. 76-90.

5. Un représentant du ministère de l'Agriculture d'Allemagne mentionnait qu'« une entreprise compétente avec son siège à Berlin, gérerait plus efficacement et pour moins cher le paysage bavarois que les agriculteurs de Bavière » (cité par Perraud D., « Les ambiguïtés de la multifonctionnalité de l'agriculture », in *Économie rurale*, 2003, n° 273-274, p. 45-60, cf. p. 54).

est aussi infructueuse. Par exemple, au nom de quoi la communauté internationale pourrait-elle contester la légitimité pour le Japon de conserver une production rizicole couvrant un pourcentage appréciable de ses besoins ? Qui peut se permettre de dire à la société japonaise qu'elle aurait tort de refuser de se fier au marché international pour assurer la totalité de sa sécurité alimentaire ? Qu'elle aurait tort de poursuivre par le maintien d'une production rizicole sur de très petites exploitations familiales un objectif d'équilibre social et culturel qu'elle juge important selon son propre système de valeur ?

Il en va de même pour les choix que peuvent faire d'autres partenaires comme par exemple la Suisse ou la Norvège. Est-il illégitime pour ces pays de vouloir conserver une agriculture de montagne ou une agriculture nordique qui apporte, là aussi, un certain niveau de sécurité alimentaire en plus d'une contribution que ces sociétés jugent importante à l'entretien du paysage, à l'occupation du territoire ? Doit-on tenter d'imposer aux consommateurs européens la consommation de bœuf « aux hormones » s'ils n'en veulent pas, que leur prétexte soit scientifiquement fondé ou non.

Mais, il ne faut pas pour autant que ces considérations non commerciales soient l'occasion d'un débordement non régulé sur le marché international. Soyons clair, les choix de société à l'interne ne peuvent être le prétexte d'une surproduction débridée écoulée à coup de subventions sur le marché international. Également, il ne peut être question d'un isolement complet du marché intérieur alimentaire de ces pays face au commerce international des produits agricoles. En fait, si ces pays ont choisi d'adhérer à l'OMC, c'est qu'ils pensent pouvoir en tirer des avantages au niveau du commerce général des biens et services. Dans un tel cas, il ne s'agit pas non plus d'en tirer uniquement des avantages au détriment des pays qui ont

une vocation d'exportateurs de produits agricoles et qui veulent aussi bénéficier des accords de l'OMC pour améliorer leur sort en la matière⁶.

En somme, il n'est donc pas question d'adhérer à l'idéologie du libre marché à tout crin pas plus qu'à l'argument de la multifonctionnalité de l'agriculture, ou tout autre argument, qui justifierait tous les soutiens. **Cependant, et c'est là le cadre pour nous d'une position de négociation équitable, il faut accepter d'emblée l'idée que certains choix de société peuvent être faits en regard de l'agriculture dans certains pays et que, même si ces choix ne nous paraissent pas justifiés scientifiquement, économiquement ou politiquement, ils sont légitimes, tant qu'ils ne sont pas imposés aux partenaires commerciaux**⁷. En ce qui concerne l'expression « pas imposé », elle implique, en lien avec ce qui vient d'être mentionné, qu'il ne doit pas y avoir de débordement non régulé sur le marché international induit par le soutien interne et qu'il doit y avoir une ouverture minimale du marché interne aux importations.

Reprenons donc les termes principaux de la négociation et voyons ce qui pourrait être défini comme un accord équitable dans le cadre que nous venons de définir. La déclaration de Doha a fixé l'agenda de négociation du cycle en cours sur la base de l'accord de l'Uruguay Round soit : le soutien interne, l'accès au marché et les subventions à l'exportation. Mais cette déclaration mentionne aussi explicitement que « *les considérations autres que commerciales seront prises en compte dans les négociations* » (OMC, 2001)⁸.

6. Il est important de noter qu'aussi bien les États-Unis que l'Union européenne n'ont pas, de notre point de vue, une telle vocation, du moins tant que le soutien à leur agriculture restera au niveau où il est présentement.

7. Mise en caractère gras par l'auteur.

8. OMC (2001), *Déclaration ministérielle de Doha*. Version en ligne, site web de l'OMC, p. 4-5.

Ébauche d'une position équilibrée

Les subventions aux exportations

Parmi les trois catégories de soutien actuellement utilisées, celle qui a comme première conséquence d'imposer aux autres les propres choix internes d'un pays donné est certes la catégorie des subventions aux exportations. Ces subventions peuvent être directes ou détournées par l'intermédiaire des crédits aux exportations (conditions de prêts favorables et autres avantages). Les subventions aux exportations amènent une distorsion directe du marché international, faussant complètement le processus de détermination des prix.

Pour les Européens, le marché international représente un exutoire des problèmes d'équilibre du marché interne provoqué par un soutien des prix et des revenus à peu près sans aucune limitation sérieuse de la production, si ce n'est dans le secteur laitier. Pour les Américains, c'est un outil utilisé pour contrer les pertes de parts de marché qu'ils ont connues sur le marché international des céréales et oléagineux (*cf. Debar, op. cit.*, voir en particulier la page 237), pertes provoquées selon eux par la concurrence déloyale des Européens et de leurs autres partenaires commerciaux. Leurs motivations peuvent être différentes mais le résultat est le même. Et aucun autre pays n'a les moyens de soutenir cette concurrence avec les trésors publics des deux plus grandes puissances économiques de la planète. Mais ces subventions sont destructrices pour l'économie des autres pays exportateurs en raison de la baisse des prix qui s'ensuit. Elles sont même destructrices pour les agricultures vivrières des pays les moins développés, ces agricultures n'étant plus à même de concurrencer l'approvisionnement à rabais dont bénéficient ainsi leurs populations urbaines.

Sur ce point, le seul résultat concret de la réunion de l'OMC de Hong Kong de décembre 2005 avait été de convenir du retrait de ce type de subventions à l'horizon

2013. Le dommage causé par ces subventions est tellement évident et décrié partout que la pression en ce sens devenait très forte sur les pays qui les utilisent. Le maintien de cet engagement et de l'échéancier de sa mise en œuvre doit être la première priorité d'un accord équitale. Mais cela conditionne aussi le contenu du reste de la négociation sur le soutien interne.

Le soutien interne

En effet, s'il ne doit plus y avoir de subventions aux exportations, cela limite les possibilités du soutien interne. Le soutien interne peut se faire principalement par une politique de soutien des prix ou une politique de soutien des revenus. Dans ce dernier cas, le prix est fixé librement par un marché relativement ouvert et si les revenus des agriculteurs en résultant sont jugés insuffisants, une subvention directe leur est versée. Toutefois, avec la nouvelle politique agricole commune de l'Union européenne, le soutien dit délié est versé sur des bases historiques, quel que soit le niveau des prix ou des revenus. Dans le cas d'une politique de soutien des prix, l'intervention de l'État a pour effet de permettre d'obtenir sur le marché intérieur un prix supérieur au prix du marché mondial. Dans un tel cas, l'interdiction des subventions aux exportations conduit logiquement à trouver des mécanismes pour équilibrer l'offre et la demande domestiques, sinon des surplus de production s'accumuleront dans le pays en question. En fait, de tels mécanismes existent et relèvent du contrôle de la production, soit par un contingentement formel, le plus efficace, ou par diverses mesures de contrôle des superficies en culture ou de disposition à rabais des stocks sur des marchés intérieurs dévalorisés.

Mais comme on ne peut logiquement laisser faire indirectement ce qui n'est pas directement autorisé, il faut aller plus loin dans le contrôle du soutien interne. Une politique de soutien des revenus constitue en soi un soutien à l'exportation indirect. En

effet, c'est parce que les agriculteurs obtiennent, en plus d'une rémunération par le prix de marché jugée déficiente, un complément de revenu en provenance d'une subvention directe de leur gouvernement, qu'ils peuvent maintenir et même accroître les volumes exportés du produit en question. Logiquement donc, aussi bien les politiques de soutien des prix que de soutien des revenus ne devraient être tolérées que si un pays n'est pas exportateur sur le marché international. Autrement dit, un pays peut faire ce qu'il veut pour soutenir ses agriculteurs afin qu'ils approvisionnent son marché interne, quelque soit la justification apportée : sécurité alimentaire, traditions sociale et culturelle, entretien du paysage, etc. En revanche, ces divers objectifs internes doivent justement être internalisés au pays en question dans leurs effets et non pas permettre de soutenir une agriculture exportatrice sous de faux prétextes.

Voyons donc les conséquences d'un tel énoncé de principe sur une position de négociation équitable. En matière de soutien interne, aucune réduction n'est exigée si un pays se confine à approvisionner son marché intérieur. Par contre, un pays exportateur se retrouve avec trois possibilités :

- soit dans le cas de produits alimentaires à valeur ajoutée, des exportations limitées à des produits qui peuvent pleinement rémunérer la somme du prix intérieur et des subventions reçues,
- soit un contrôle de la production est mis en place avec une réduction à zéro des volumes exportés dans un horizon de cinq ans,
- soit une réduction du niveau de soutien de l'ordre de 75 % en cinq ans pour l'ensemble de cette production. Ce dernier niveau de 75 % de réduction est fixé plutôt arbitrairement, l'idéal devant être une abolition totale du soutien. Mais en la matière, les négociations multilatérales ont jusqu'à maintenant plutôt fonctionné par des réductions progressives devant mener d'une négociation à l'autre à un objectif final.

Il s'agit d'une règle qui devrait s'appliquer par produit agricole et non pas par grands groupes de produits. En effet, il ne faut pas considérer les réductions du soutien interne par grands groupes de produits (les produits animaux ou les viandes par exemple) ce qui, dans les faits, permet de conserver un niveau de soutien élevé pour certains produits ciblés en contrepartie d'un niveau de soutien faible pour des produits qui de toute façon étaient peu ou pas soutenus ou étaient déjà soumis à un marché relativement ouvert.

Cependant, la règle de *minimis* pourrait être maintenue, règle qui stipule que le soutien interne est autorisé s'il est inférieur à 5 % de la valeur de la production, là aussi dans une application par produit. Par contre, et toujours dans la même logique d'interdire ou de limiter le soutien indirect à l'exportation, ce *minimis* pourrait être progressivement réduit à un seuil donné, par exemple 2,5 %, en cinq ans pour les productions exportées.

Dans ce contexte, qu'en est-il du jeu des boîtes quant au soutien. Tout d'abord que la *boîte bleue* n'existe plus, soumise plutôt aux conditions énoncées ci-dessus. Il ne s'agit plus de savoir si un soutien par unité de surface est permis en contrepartie d'un gel partiel des terres en culture, il faut plutôt regarder si le contrôle de la production permet de ne pas encombrer le marché international avec des excédents financés directement ou indirectement par le Trésor public. Quant à la *boîte verte*, cela dépend de ce qu'elle peut contenir. Pour ce qui est des mesures de recherche et développement, de protection contre les risques climatiques, de services de vulgarisation, etc., elles peuvent être maintenues sans trop de discussion. Par contre, au cours de la période de mise en œuvre de l'Uruguay Round, les dépenses enregistrées par les divers pays dans la catégorie de la boîte verte ont été en augmentation, les plus fortes augmentations étant le fait de l'Union européenne, du Japon et des

États-Unis (OCDE, 2001)⁹, ceux qui subventionnent déjà le plus leur agriculture. Toute la question du soutien au revenu délié, classé dans la *boîte verte*, mérite donc une attention particulière.

Le soutien au revenu des agriculteurs est qualifié en général de lié parce qu'il est payé sur la base des unités produites, soit dans le cas du soutien des prix par l'intermédiaire des prix de marché soit par des subventions unitaires dans le cas du soutien de revenu. Or, il a été admis lors de l'Uruguay Round que le soutien délié pouvait être considéré comme un programme de la boîte verte, c'est-à-dire qui apporte peu ou pas (ou moins) de distorsion aux échanges. Il s'agit là, selon nous, d'une porte ouverte au contournement des mesures de limitation du soutien. Dans un premier temps, les mesures de soutien basées sur les superficies agricoles ou sur une référence historique en nombre de têtes de bétail ne sont pas véritablement déliées de la production. Au contraire, si elles ont pour effet de maintenir les niveaux de revenu tirés d'une culture ou d'une production spécifique, elles se trouvent à perpétuer les choix de production et les pratiques culturelles existantes (Gohin *et al.*, 1999)¹⁰. Ray abonde dans le même sens lorsqu'il pose le questionnement suivant : « *Les paiements sont déliés de la production, mais est-ce que la production est déliée des paiements ?* » (Ray, 2000)¹¹.

9. OCDE, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evaluation of its implementation in OECD Countries*, 31 mars 2001, version en ligne, site web de l'OCDE, 178 p. Voir en particulier la page 7.

10. Gohin A., Gorin O., Guyomard H., Le Mouél C., « Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles », in *Notes et études économiques*, 1999, n° 10, p. 9-37. Voir en particulier la page 28.

11. Ray D.-E., *Payments Are Decoupled from Production but is Production Decoupled from Payments?* Publié une première fois dans *MidAmerica Farmer Grower*, University of Tennessee, 15 septembre 2000, vol. 17, n° 37, obtenu sur le site du Agricultural Policy Analysis Center (<http://apacweb.ag.utk.edu/>)

Bref, les mesures de soutien déliées sont, il faut en convenir, un peu moins liées que le soutien direct par unité produite mais pas suffisamment pour pouvoir considérer qu'elles n'ont pas d'effet de distorsion sur le marché international. Encore là donc, pour un pays qui n'exporte pas d'un produit donné, que le soutien, élevé ou faible, prenne n'importe quelle forme importe peu. En revanche, pour un pays exportateur, toute aide au revenu doit être considérée comme liée à la production agricole, d'un produit donné ou d'un ensemble de produits, ce qui revient pratiquement au même.

En conséquence, un sérieux ménage devrait être fait pour réduire la portée de la boîte verte. Cela dit, des programmes de garanties des revenus pourraient être maintenus dans le cas d'une dégradation sévère des revenus agricoles, selon les règles déjà prévues dans l'accord de l'Uruguay Round. De tels programmes sont autorisés dans le cas d'une dégradation de plus de 30 % des revenus bruts moyens par rapport à une moyenne triennale calculée sur les années précédentes (OMC)¹².

L'accès au marché

Finale, la négociation d'un accord agricole porte aussi sur l'accès au marché. À la suite de l'Uruguay Round, toutes les barrières au commerce devaient être transformées en tarifs et ces derniers progressivement réduits. En termes d'ouverture effective des marchés, l'effet a été considérablement limité par des tarifs fixés à des niveaux très élevés par de nombreux pays pour tous les produits qu'ils considéraient comme sensibles. Pour les produits laitiers par exemple, à peu près tous les pays développés ont maintenu à peu près intacte la protection de leur marché intérieur. Par contre l'ouverture minimale du

12. OMC, *Accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round, annexe 2*. Version en ligne, site web de l'OMC, p. 47-86. Voir en particulier la page 71.

marché intérieur à hauteur de 5 % de la consommation nationale a eu un impact réel dans les pays qui ont joué franc-jeu et qui se sont conformés à cette nouvelle règle.

Cependant, rappelons le cadre que nous nous sommes fixé à savoir que certains choix de société en regard de l'agriculture sont légitimes tant qu'ils ne sont pas imposés aux partenaires commerciaux. Ce cadre conditionne aussi ce que doit être un accord équitable en matière d'accès au marché. Le premier aspect concerne un accès généralisé au marché agricole, qui pourrait se faire par une baisse drastique et rapide des tarifs à l'importation. Nous rejetons d'emblée une telle proposition qui emprunte davantage au dogme du libre marché, une position idéologique, qu'à la réalité du mode de régulation de l'agriculture généralement pratiqué. Si le Japon veut conserver son mode de production rizicole, et que l'on accepte cet état de fait, il va de soi que les moyens de contrôler les importations de riz doivent lui être accordés. Si la Suisse adopte les mesures de respect du bien-être des animaux les plus sévères qui soient, au détriment de la compétitivité de son secteur agricole, il faut lui laisser les moyens de protéger son marché contre les importations massives de produits concurrents à bas coûts.

Par contre, et comme nous le disions, il faut tout de même aménager un espace de commerce des produits agricoles qui soit minimal, pour les pays qui ont besoin d'en bénéficier, qu'ils soient plus ou moins développés. La règle d'accès minimal au marché de 5 % de la consommation nationale constitue un tel espace commercial. Cependant, un nouvel accord devrait définir des paramètres garantissant que tous les partenaires commerciaux accordent effectivement cet accès minimal à leur marché et fixer un échéancier relativement court de mise en œuvre, par exemple sur trois ans. Il est à noter qu'à l'échelle de la planète, le commerce mondial des produits agricoles représente une part variable de la production mondiale selon les produits (tableau 1).

Tableau 1. Part des exportations mondiales* (en % de la production 2003)

Viande	
Bovine	11 %
Porcine	4 %
Ovine	9 %
Volaille	11 %
Produits laitiers	
Équivalent lait	9 %
Beurre	12 %
Fromage	8 %
Poudres de lait	47 %
Céréales	
Total	11 %
Équivalent blé	18 %
Maïs	12 %
Riz	5 %
Orge	12 %
Sucre	
Équivalent brut	29,5 %
Tourteaux d'oléagineux	23,9 %

* : en excluant le commerce intra Union européenne.
Sources : Faostat 2006¹³ et nos calculs.

Au total, il faut noter qu'à l'exception de la poudre de lait, du sucre et des tourteaux d'oléagineux, un accès garanti à 10 % du marché intérieur de chacun des pays membres de l'OMC est à peu près équivalent au volume actuel du commerce mondial dans les viandes et les autres produits laitiers et légèrement inférieur au commerce actuel des principales céréales qui se situent entre 11 % et 18 % de la production mondiale. De tels résultats montrent que, bien entendu, le commerce mondial des produits agricoles ne se réduit pas à l'espace commercial du seul accès minimal au marché.

Cependant, le niveau actuel de commerce pour chacun de ces produits inclut des exportations soutenues directement par des subventions ou des crédits à l'exportation et indirectement par un soutien interne (des prix ou des revenus) pour certains exportateurs. Notamment, les productions céréa-

13. Faostat, Statistiques en ligne de l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

lières et laitières sont des lieux par excellence des politiques de soutien, tant interne qu'à l'exportation. Il serait surprenant que la majorité des pays choisissent de privilégier l'exportation au détriment de leur politique de soutien interne au secteur agricole. En la matière, les États-Unis et l'Union européenne auraient donc à revoir de façon majeure leurs politiques de soutien interne liées à leur statut d'exportateurs ; des choix difficiles leur seraient alors imposés. En conséquence, un nouvel équilibre du marché international résulterait de nos propositions.

Ainsi, une augmentation progressive sur cinq années supplémentaires de l'accès minimal au marché jusqu'à 10 % des consommations nationales ouvrirait, pour la plupart des produits, un espace commercial appréciable aux pays exportateurs pour assurer, s'ils le souhaitent, une croissance de leur activité commerciale, d'autant plus que d'autres pays, en conformité avec ce qui précède, auront pu faire le choix de se retirer, en tout ou en partie, du marché international. Les tarifs chargés sur ces importations devraient être fixés à un niveau suffisamment faible, idéalement zéro (0), pour qu'ils ne constituent pas une entrave au commerce.

Parallèlement, une telle ouverture minimale du marché intérieur n'empêcherait pas certains pays d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés en matière agricole, que ces objectifs relèvent de la multifonctionnalité de l'agriculture ou d'autres considérations. En effet, un niveau d'importation limité à 10 % de la consommation nationale n'a pas un tel effet déstabilisateur sur un marché qu'il invaliderait les mécanismes de soutien des prix ou des revenus en vigueur.

Conclusion

Tout d'abord, reprenons schématiquement les éléments d'un accord équitable.

a) Subventions aux exportations

– leur démantèlement complet d'ici 2013

b) Soutien interne

– autorisé au niveau actuel s'il ne conduit pas à une exportation de produits agricoles sur le marché international,

– diminution de 75 % en cinq ans pour l'ensemble d'une production dont une partie est exportée,

– maintien de la règle de *minimis* avec une possibilité de réduction à 2,5 % de la valeur de la production sur cinq ans pour les productions exportées,

– abolition de la *boîte bleue* sur cinq ans, – redéfinition de la *boîte verte* pour en exclure les programmes de soutien au revenu dits déliés, surtout ceux liés aux superficies agricoles ou à des références historiques en termes de têtes de bétail, mais maintien de la possibilité d'y inclure des programmes « catastrophe » basés sur un seuil de revenu agricole de 70 %.

c) Accès au marché

– maintien des tarifs aux importations à leur niveau actuel,

– augmentation sur huit ans de l'accès minimal au marché domestique à 10 % de la consommation nationale.

*

* *

Finalement, la position de négociation développée dans le présent texte s'appuie sur le contenu de la déclaration ministérielle de Doha et n'est pas contradictoire avec l'accord-cadre conclut à Genève en août 2004. Les mesures de soutien interne qui soutiennent directement ou indirectement

les exportations, donc qui causent le plus de distorsions dans les échanges sont visées. Évidemment, les subventions aux exportations, les plus dommageables en matière de distorsion sont aussi visées. Finalement, l'accès au marché domestique de chacun des pays est amélioré en prévoyant un espace minimal de commerce international où les pays qui le souhaitent pourront choisir d'évoluer dans le cadre d'une concurrence plus directe entre leurs agricultures, et non pas entre leurs Trésors publics. Mais cette position reconnaît aussi que certains partenaires commerciaux peuvent faire des choix d'ordre non commercial quant à leur agriculture, en totalité ou en partie. En ce sens, elle permet de préserver les équilibres sociaux-politiques et économiques liés à la

place de l'agriculture dans chacune des sociétés concernées.

En ce qui concerne la concurrence Nord-Sud, un tel accord équitable pourrait conduire à réduire la concurrence des agricultures du Nord sur les produits concurrents et les produits vivriers au bénéfice des pays du Sud. Par contre, pour les produits tropicaux d'exportation, il serait de peu d'effet. Dans ce dernier cas, d'autres issues devraient être recherchées au déséquilibre apparent sur les marchés.

Pour terminer, quelles sont les chances que la négociation agricole à l'OMC dévie vers un accord de ce type ? De façon réaliste, nous devons bien admettre qu'elles sont très minces. Mais il ne faut pas s'arrêter à cela, la réflexion a toujours sa place... ■