

(ex-Les documents de travail de l'Iddri n°3)

La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC

Anthony Aumand (Iddri)

Dans cette étude, Anthony Aumand présente l'évolution du débat à l'OMC sur la multifonctionnalité et ses instruments.

Ce texte n'engage que son auteur. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des

travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC

Anthony Aumand

Iddri

Sommaire

Introduction	3
L'émergence de la multifonctionnalité dans la négociation agricole	3
Les controverses sur les instruments de la multifonctionnalité.....	4
La position des pays amis de la multifonctionnalité	4
Les argumentaires contre la multifonctionnalité	8
Les Etats-Unis et le groupe de Cairns	8
Les pays en développement.....	10
Le déplacement des débats sur la multifonctionnalité	11
Une contrainte externe moins forte	11
Réforme de la politique agricole aux Etats-Unis	11
Réforme de la PAC	12
Accord entre l'UE et les Etats-Unis à la veille de Cancún.....	12
Indications géographiques et éco-étiquetage	13
De nouveaux rapports de force	14
Conclusion	15
Annexe L'accord du cycle d'Uruguay sur l'agriculture.....	18

Introduction

Le 1^{er} janvier 2000, une nouvelle négociation commerciale multilatérale portant sur l'agriculture s'est ouverte, conformément au programme minimal (*built-in agenda*) prévu dans l'accord sur l'agriculture, signé à Marrakech en 1994.

Dans une première étape, les clivages qui avaient marqué le cycle d'Uruguay sont réapparus : d'un côté, les tenants d'une libéralisation approfondie des échanges agricoles, avec à leur tête les Etats-Unis et le groupe de Cairns ; de l'autre, les pays qui soulignent les risques d'un tel processus, partisans d'une libéralisation maîtrisée et souple, tels que le Japon, la Suisse, la Norvège et les pays de l'Union européenne (UE).

Ce second groupe place alors la multifonctionnalité de l'agriculture au cœur de leur argumentaire : l'agriculture joue un rôle indispensable au regard d'objectifs intérieurs tels que la protection de l'environnement, le développement rural ou la sécurité alimentaire. Libéraliser l'agriculture trop profondément ne manquerait pas de déstabiliser les secteurs agricoles les plus fragiles et plus avant d'entraver la satisfaction de ces objectifs, de ces « considérations non commerciales ».

Ces pays ont dû faire face à une fronde quasi générale de la part de leurs partenaires commerciaux. De nombreux pays en développement ont dénoncé une nouvelle manœuvre de pays riches pour maintenir leurs protections aux frontières et un soutien élevé à leur agriculture provoquant une baisse des cours mondiaux. Les Etats-Unis et le groupe de Cairns ont invoqué les enseignements de l'économie publique standard, selon lesquels la multifonctionnalité ne saurait justifier, du point de vue de l'économie, une remise en cause du processus de libéralisation engagé vers des politiques agricoles découpées permettant de gérer les externalités et les biens publics agricoles sans passer par un soutien à la production agricole (mesures découpées de l'offre et ciblées sur ces externalités ou biens publics).

L'objet de cet article est de présenter l'évolution du débat à l'OMC sur la multifonctionnalité et ses instruments. Après avoir présenté la genèse de l'apparition de ce concept à l'OMC, nous décrivons l'historique de la controverse, qui portait sur les soutiens internes pouvant être utilisés au nom de la multifonctionnalité. Enfin, nous évaluons la place de la multifonctionnalité dans les négociations actuelles et futures.

L'émergence de la multifonctionnalité dans la négociation agricole

L'introduction de la notion de multifonctionnalité dans les négociations commerciales agricoles trouve son origine dans l'accord final du cycle d'Uruguay, qui reconnaît la nécessité de prendre en compte les « considérations non commerciales » propres à chaque Etat dans le processus de libéralisation.

Lors de ce cycle, la CEE, le Japon, la Norvège et la Suisse mettent en avant les conséquences sur l'environnement ou la sécurité alimentaire nationale et les risques de déstabilisation du secteur agricole qu'une libéralisation agricole rapide et profonde ne manquerait pas d'engendrer. Lors de la réunion du GATT des 25 et 26 septembre 1989, la CEE, soulignant la nécessité de maintenir la spécificité de l'agriculture, propose d'améliorer les règles existantes au lieu de les transformer. Le Japon demande à ce que la négociation prenne en compte les préoccupations non commerciales, notamment la sécurité alimentaire et la stabilité de l'approvisionnement en produits alimentaires de base (GATT Focus, n° 66, novembre 1989).

Ces pays vont ainsi obtenir que ces préoccupations figurent dans l'accord sur l'agriculture, sous l'expression « considérations autres que d'ordre commercial » (*non-trade concerns*) :

« Les engagements du programme de réforme doivent être pris dans un sens équitable entre tous les membres, au regard des considérations autres que d'ordre commercial, comprenant la sécurité alimentaire et le besoin de protéger l'environnement » (préambule de l'article 20 de l'accord sur l'agriculture).

Selon l'article 20, ces considérations devront être prises en compte dans les prochaines négociations commerciales agricoles, négociations qui ont démarré le 1^{er} janvier 2000, conformément au programme minimal prévu dans l'accord :

« Reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre, compte tenu (...) des considérations autres que d'ordre commercial » (article 20, Poursuite du processus de réforme).

Une brèche est ouverte. La République de Corée et Maurice se joignent aux pays cités pour former le « groupe des amis de la multifonctionnalité ». Dès l'ouverture du processus d'analyse et d'échange de renseignements (AER¹) mis en place à la suite de la conférence interministérielle de Singapour (1996), ils placent la multifonctionnalité de l'agriculture au cœur de leur argumentaire : l'agriculture joue un rôle crucial pour atteindre des objectifs tels que la protection de l'environnement, le développement rural ou la sécurité alimentaire ; aller trop loin dans la libéralisation des politiques agricoles en suivant la voie tracée à Marrakech, qui prévoit de découpler les aides de la production, risque de faire disparaître des pans entiers de l'agriculture nationale et plus avant de mettre en péril la satisfaction d'objectifs clés, ou « considérations non commerciales ». Cet argumentaire ne soulèvera pas l'enthousiasme des autres membres de l'OMC.

Les controverses sur les instruments de la multifonctionnalité

Durant la préparation de la négociation et la première phase, au terme de laquelle les pays membres ont remis leurs propositions de négociation au secrétariat de l'OMC, un vif débat a opposé amis et ennemis de la multifonctionnalité sur l'accès au marché et surtout sur le soutien interne.

La position des pays amis de la multifonctionnalité

Les amis de la multifonctionnalité estiment que l'agriculture remplit de multiples fonctions, outre la production de biens alimentaires et de fibres. Ces rôles découlent des spécificités du secteur agricole et du contexte sociologique, économique, historique et culturel dans lequel s'inscrit chaque agriculture. Ainsi, tous reconnaissent la fonction de protection de l'environnement et des paysages et la fonction de développement rural.

L'Union européenne met en avant l'importance de maintenir l'agriculture « en particulier dans les régions isolées ou périphériques dans lesquelles il existe peu de possibilités d'emploi, à la fois pour prévenir la dépopulation, dont le coût social et économique pour la société est élevé, et pour garantir que la présence et les activités humaines soient bien équilibrées sur l'ensemble du territoire ». L'agriculture est indispensable à un « développement territorial équilibré ». En effet, elle contribue à la viabilité des zones rurales les plus reculées disposant d'un faible potentiel de diversification ou de reconversion économique, en maintenant les populations dans ces zones et en fournissant des aménités paysagères, environnementales et culturelles. L'UE souligne également les conséquences négatives sur l'environnement d'un abandon de l'agriculture dans certaines zones sensibles en termes de dégradation des sols, de perte de biodiversité et de disparition de paysages agricoles (OMC, 1998b).

¹ AIE en anglais.

Tableau 1. Fonctions non marchandes de l'agriculture et instruments de soutien pour les amis de la multifonctionnalité

Pays	Eléments de la multifonctionnalité	Mesures de soutien
Japon	Conservation des terres (prévention des inondations, des glissements de terrain, de l'érosion) Protection des ressources en eau Préservation de l'environnement naturel Formation de paysages Transmission d'un héritage culturel Production d'aménités rurales Maintien et revitalisation des communautés rurales Sécurité alimentaire	Soutiens couplés à la production Protection aux frontières
Maurice	Environnement Développement rural	Financements provisoires Protocole sucre
Norvège	Paysage agricole Viabilité des zones rurales Biodiversité Qualité de l'alimentation Sécurité alimentaire	Principe fournisseur-bénéficiaire (rémunération des biens publics) Mesures couplées Protection aux frontières
République de Corée	Sécurité alimentaire Paysage Protection de l'environnement et biodiversité Viabilité des régions rurales	Soutiens couplés à la production et aux prix Protection aux frontières
Suisse	Sécurité alimentaire Conservation des ressources naturelles Entretien du paysage Occupation du territoire	Paiements directs ciblés, transparents et le plus découpés possible
Union européenne	Qualité des produits Environnement Paysages ruraux Développement socio-économique des régions rurales Héritage culturel	Mesures ciblées et transparentes Paiements compensatoires « boîte bleue » Mesures agri-environnementales Fonds structurels Contraintes techniques Etiquetage Protection intellectuelle via les appellations d'origine

Source : OMC (1998a, 1998b, 1999a), WTO, Committee on Agriculture (2000f, 2000i).

Le Japon et la République de Corée mettent l'accent sur les multiples services environnementaux rendus par la culture du riz. En retenant les eaux de pluies à la surface, les rizières permettent de réduire l'érosion des sols, les risques d'inondations et de glissements de terrain (OMC, 1998a et WTO, 1999a). La Corée estime à plus de 10 milliards de dollars la valeur monétaire du rôle que joue le riz paddy pour régulariser les crues, dépassant la valeur marchande de la production de riz (près de 8 milliards de dollars en 1993).

La Norvège souhaite maintenir la production agricole pour conserver la biodiversité, menacée par les pratiques intensives et par l'abandon de terres marginales, et éviter l'exode rural. En effet, dans un quart des communautés rurales de Norvège, l'agriculture au sens large (en incluant les activités d'amont et d'aval) emploie, directement ou indirectement, plus de la moitié de la population active locale et peu d'activités économiques offrent une alternative rentable (Linland, 1998).

A Maurice, l'agriculture contribue à produire un bien public environnemental global, la réduction des gaz à effet de serre. La fibre de canne à sucre, la bagasse, fournit une partie de l'électricité, ce qui diminue les importations d'énergies fossiles comme le charbon et les émanations de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation du charbon (en 2001, les investissements réalisés permettaient d'espérer une production pouvant satisfaire 20 % de la demande locale). La culture de la canne à sucre assure également une couverture permanente des sols durant l'année, ce qui protège la couche arable de l'érosion tout en maintenant le taux d'humidité et en apportant des matières organiques. L'importance de l'économie sucrière pour le développement rural de l'île (y compris dans ses aspects socioculturels), dans une zone où les conditions agronomiques ont entraîné l'échec des tentatives de diversification des cultures, est également soulignée : « l'industrie sucrière a joué, au cours des ans, un rôle actif dans le développement des communautés rurales en établissant des équipements sociaux, en mettant à la disposition des ouvriers des logements, des services de santé et des bourses d'étude pour leurs enfants. L'industrie sucrière a contribué à stabiliser la population dans les campagnes, prévenant ainsi un exode rural massif » (OMC, 1999b).

Importateurs nets de produits de base, la Norvège, le Japon, la Suisse et la République de Corée considèrent que maintenir un certain niveau de production agricole dans leur pays est primordial pour garantir la sécurité alimentaire. Ils soulignent l'impossibilité de garantir la sécurité des approvisionnements en produits de base par le canal du marché mondial, compte tenu des incertitudes qui caractérisent ces marchés. Ces incertitudes peuvent être de plusieurs ordres : difficulté d'approvisionnement en raison des faibles volumes échangés, risques d'embargo ou de taxation des exportations par les « grands pays », risques de variation de la demande mondiale, de désastres climatiques, sans oublier l'incertitude sur les prix compte tenu de la forte instabilité qui caractérise ces marchés.

La plupart de ces pays souligne que l'agriculture nationale est plus apte à fournir les attributs de qualité réclamés par les consommateurs : sécurité sanitaire, qualité gustative, offre diversifiée, processus de production respectueux de l'environnement et du bien-être animal.

Les amis de la multifonctionnalité assimilent les multiples fonctions de l'agriculture à la fourniture de biens et services d'intérêt public. Du fait de ce caractère public, ces biens et services ne peuvent pas être produits par le marché en quantité insuffisante pour satisfaire la demande sociale et, surtout, ils ne peuvent être obtenus hors de l'activité agricole. De ce fait, des soutiens couplés à la production agricole sont « la voie la plus efficace pour assurer un niveau suffisant de [ces] biens publics » (Linland, 1998). Or, le critère de moindre distorsion, qui définit la boîte verte (*cf.* annexe), ne permet pas de recourir à de tels instruments. Ces pays réclament donc la révision ou l'élargissement des critères définissant les instruments exempts d'engagements de réduction, le maintien des boîtes verte et bleue et de la clause de paix (lire p. 19)².

Par exemple, la Norvège demande que le soutien accordé à la production agricole destinée au marché intérieur fasse l'objet d'engagements de réduction moins stricts³. La Corée souhaite que de nouvelles mesures soient exemptées des engagements de réduction, notamment les mesures de soutien compensatoire liées à la multifonctionnalité de l'agriculture. Sont concernées « en particulier les mesures visant à maintenir la capacité intérieure de production de produits agricoles essentiels, en vue d'assurer la sécurité alimentaire », les mesures de soutien visant à renforcer le dispositif de sécurité pour les revenus ne respectant pas les critères actuels de la boîte verte compte tenu de la pénurie de ressources financières des pays en développement, les mesures de soutien pour les ménages de petits agriculteurs et les mesures de soutien au développement agricole et rural dans les pays en développement⁴.

Le Japon demande également une amélioration des critères de la boîte verte afin de prendre en compte les aspects publics de la production agricole⁵.

² OMC, 1998a ; OMC, 1998b ; OMC, 1999a ; WTO, Committee on Agriculture (2000k), WTO, Committee on Agriculture (2000l) ; WTO, Committee on Agriculture (2000m) ; WTO, Committee on Agriculture (2001a) ; WTO, Committee on Agriculture (2001b) ; WTO, Committee on Agriculture (2000l) ; WTO, Committee on Agriculture (2000k).

³ WTO, Committee on Agriculture (2001b).

⁴ WTO, Committee on Agriculture (2001a).

⁵ WTO, Committee on Agriculture (2000l).

L'Union européenne réclame le maintien de la catégorie bleue, soulignant les faibles effets de distorsion des mesures de cette catégorie et argument qu'elles sont nécessaires pour garantir la pérennité du « modèle agricole européen ». Elle annonce qu'elle ne négociera une nouvelle réduction de la mesure globale de soutien (MGS) que si le maintien des boîtes verte et bleue est acquis. Elle propose également que « les critères auxquels doivent satisfaire les mesures de la boîte verte soient révisés de manière à assurer une distorsion minimale des échanges tout en garantissant une prise en compte appropriée des mesures qui répondent à d'importantes aspirations de la société telles que la protection de l'environnement, le maintien de la vitalité des zones rurales et la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire pour les pays en développement et le bien-être des animaux ». Elle précise que ces mesures doivent être « bien ciblées, transparentes et [que] leur mise en œuvre devrait être assurée dans des conditions perturbant le moins possible les échanges »⁶. Notons que l'Union européenne ne suggère pas que les mesures visant à satisfaire ces objectifs soient découplées, mais qu'elles soient ciblées et faiblement perturbatrices. Autrement dit, pour l'UE, les critères de la boîte verte doivent être suffisamment souples pour que puissent y être inclus des soutiens visant des objectifs non commerciaux même s'ils sont couplés à la production. Par ailleurs, le maintien des soutiens de la catégorie bleue – pour l'essentiel, les aides compensatoires – s'avère encore nécessaire pour éviter une déstabilisation importante du secteur et la disparition des multiples services collectifs.

Les amis de la multifonctionnalité plaident également pour une approche souple en matière d'accès au marché, qui leur permette de réduire les droits de douane en fonction des produits et des fonctions qu'ils remplissent. Sur ce volet, leur position est plutôt conservatrice, notamment quand ils souhaitent préserver la clause de sauvegarde spéciale.

Le Japon demande un examen au cas par cas, par pays et par produit⁷. L'UE propose que la formule adoptée dans le cadre du cycle d'Uruguay pour les réductions tarifaires soit maintenue. Cette réduction – la moyenne arithmétique des taux de réduction des droits sur la liste officielle des biens concernés par l'accord et la réduction minimale par ligne tarifaire – a permis aux membres de faire des réductions élevées pour des produits de faible importance économique ou sur lesquels les droits initiaux étaient faibles, et des réductions faibles (le minimum de 15 %) pour les produits les plus sensibles. Cette position s'oppose à la volonté affirmée par les autres pays de réduire la disparité des tarifs, notamment les pics tarifaires, ainsi que la progressivité des tarifs⁸.

S'appuyant sur la multifonctionnalité, Maurice réclame que soit reconnue la spécificité des zones insulaires et tente de s'opposer au démantèlement annoncé des accords commerciaux préférentiels bilatéraux signés entre les pays ACP et l'Union européenne (conventions de Lomé, puis accords de Cotonou). Elle argue que les préférences commerciales sont le seul moyen de soutenir la production agricole à moindre coût dans les petites économies insulaires. En raison de leurs caractéristiques géographiques (conditions climatiques et écologiques) et économiques (importateurs nets de produits alimentaires, exportateurs d'un ou deux produits, autosuffisance réduite pour la plupart des produits, base de production étroite), ces économies ne peuvent être compétitives dans le commerce mondial. L'île est en effet le principal bénéficiaire du protocole sucre (*cf. encadré 1*) et dépend, dans une large mesure, de ses exportations sucrières vers l'Union européenne (les contingents tarifaires de l'UE accordés à Maurice représentent près de la totalité de sa production ; et de 1995 à 1997, le sucre a représenté 90 % des exportations agricoles de Maurice et 23 % de ses exportations totales).

⁶ WTO, Committee on Agriculture (2000k).

⁷ WTO, Committee on Agriculture (2000i) et WTO, Committee on Agriculture (2000f).

⁸ Progression des droits entre les formes brutes et les formes transformées d'un produit.

Encadré 1. Le protocole sucre

Le protocole sucre, mis en place lors de la première convention de Lomé, concerne dix-neuf pays ACP et l'Inde, qui sont autorisés à exporter 1,3 million de tonnes de sucre de canne brut ou blanc (dont 10 000 t pour l'Inde) vers l'Union européenne sans droits de douane (importations « sucre préférentiel »). Ces exportations bénéficient du cours élevé en vigueur dans l'UE. Le quota alloué à Maurice est le plus important. Il représente 38 % du quota total du protocole sucre. Depuis 1995, l'Union européenne accorde à d'autres pays ACP et à l'Inde un quota de 1,6 million de tonnes supplémentaires de « sucre préférentiel spécial » (quota d'importation SPS), taxé à 54,1 €/t et qui sont écoulés à 85 % du prix du protocole sucre. Enfin, la Commission définit chaque année un quota tarifaire « nation la plus favorisée » (quota NPF) pour l'importation de sucre de canne brut destiné aux raffineries. Le droit de douane s'élève à 98 €/t. En 1998, ce quota s'est élevé à 85 500 t ; il a bénéficié principalement au Brésil.

Or, les accords préférentiels sont sous pression à cause de trois facteurs (Hermelin *et al.*, 2003) : la réforme de la PAC, qui cherche à limiter les dépenses consacrées à l'agriculture ; les plaintes déposées à l'OMC ; l'érosion des préférences.

Cinq pays latino-américains ont ainsi déposé plainte contre le protocole banane, mis en place en 1990, qui prévoit des contingents tarifaires plus avantageux pour les producteurs des pays ACP que pour les producteurs d'Amérique latine. Les jugements ont été favorables aux plaignants, ce qui a contraint l'Union européenne à modifier sa politique commerciale à plusieurs reprises. En 2002, le Brésil et l'Australie ont également déposé une plainte officielle auprès de l'Organe de règlement des différends de l'OMC contre le régime préférentiel d'importation de sucre que l'Union européenne accorde aux pays ACP, reprochant à l'UE de ne pas respecter la clause de la nation la plus favorisée.

Quant aux préférences, elles s'érodent en raison de la baisse multilatérale des droits de douanes et de l'initiative « tout sauf les armes » de l'Union européenne – depuis le 5 mars 2001, quotas et tarifs à l'entrée dans l'UE sont supprimés pour tous les produits exportés par les quarante-neuf pays les moins avancés, à l'exception des armes.

Les argumentaires contre la multifonctionnalité

Les Etats-Unis et le groupe de Cairns

Les pays qui ont exprimé les plus fortes réserves à l'égard de la multifonctionnalité sont les pays du groupe de Cairns⁹ (notamment la Nouvelle-Zélande, l'Australie, l'Afrique du Sud et l'Argentine) et les Etats-Unis. Leurs argumentaires comportent quelques nuances, mais reposent sur six points principaux (Aumand *et al.*, 1999).

La multifonctionnalité n'est qu'une autre façon de désigner le concept d'externalité. De ce point de vue. Elle n'est en rien spécifique à l'agriculture, toute activité économique générant des externalités. Par ailleurs, les agricultures nationales n'ont pas nécessairement vocation à endosser le rôle de garant de la sécurité alimentaire et, au moins dans les pays développés, de la viabilité des communautés rurales. La sécurité alimentaire est davantage un produit joint ou une externalité du commerce que de la production nationale. Et la diversification des sources d'approvisionnement constitue une meilleure stratégie contre les risques de rupture de l'offre que le seul développement d'une offre nationale, soumise à des aléas climatiques, phytosanitaires ou sanitaires. Une plus grande libéralisation du commerce contribuerait à stabiliser les cours mondiaux des produits de base, notamment en éliminant les effets perturbateurs générés par les politiques commerciales et agricoles des Etats et en réduisant les risques climatiques. De même, la viabilité des communautés rurales apparaît davantage liée à d'autres secteurs ou à la filière agroalimentaire dans son

⁹ Les membres du groupe de Cairns : l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, les Philippines, la Thaïlande et l'Uruguay.

ensemble qu'au secteur agricole, au regard du poids déclinant de l'agriculture dans les pays industrialisés en termes d'emploi et de contribution au revenu des zones rurales.

Chaque pays a des considérations autres que commerciales (NTC pour *non-trade concerns*) qui sont légitimes, mais qui restent subordonnées à « l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale du secteur agricole » (article 20 de l'accord sur l'agriculture). La poursuite du processus de réforme demeure le meilleur facteur de croissance et de développement, donc de multifonctionnalité.

Les politiques nationales de soutien et de protection vont à l'encontre des objectifs nationaux de promotion de la multifonctionnalité. En effet, elles favorisent un accroissement de la production et une intensification de l'utilisation des facteurs de production, ce qui augmente la pression sur l'environnement et la surexploitation des ressources naturelles.

La multifonctionnalité n'est qu'un prétexte pour maintenir les soutiens à l'agriculture, puisque la libéralisation accrue des échanges n'est pas incompatible avec la poursuite d'objectifs liés à la multifonctionnalité, notamment en permettant de réduire les effets négatifs engendrés par un niveau excessif de la production agricole. Les politiques associées à la multifonctionnalité risquent fort d'être utilisées pour maintenir des niveaux élevés de protection et de subvention. Elles servent alors plus les intérêts de ceux qui tirent avantage des politiques de soutien existantes qu'elles ne répondent aux attentes sociales.

La poursuite d'objectifs ruraux et environnementaux par le biais de politiques de soutien à l'agriculture engendre des répercussions socio-économiques négatives sur les autres pays : pressions à la baisse sur les cours mondiaux ; délocalisation de productions vers les régions subventionnées, au détriment de zones qui disposaient auparavant d'avantages comparatifs.

Lorsqu'une intervention de l'Etat s'avère nécessaire pour corriger une défaillance de marché, la politique mise en place doit être découpée de la production et ciblée sur la défaillance. Ces principes permettent à la fois d'éviter les effets négatifs sur les pays tiers et de corriger ces défaillances à moindre coût. Définir des objectifs précis, si possible quantifiables, et cibler les politiques sur ces objectifs permettra d'être plus efficace et de mieux répondre aux attentes sociales. L'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture (définissant la boîte verte) permet ainsi pleinement aux pays membres de poursuivre leurs objectifs non commerciaux.

Dans la négociation agricole en cours, les pays du groupe de Cairns s'opposent à tout élargissement des critères de la boîte verte. Ils suggèrent même de les durcir afin de garantir que ces soutiens entraînent des effets de distorsion nuls ou, au plus, minimes, sur la production et les échanges (WTO, Committee on Agriculture, 2000j).

Toutefois certains pays en développement membres de ce groupe, notamment l'Indonésie, soulignent l'importance de soutenir leur agriculture à des fins de sécurité alimentaire et de développement rural, même si ces soutiens entraînent des distorsions.

Les Etats-Unis ont une position plus ambiguë. Ils se déclarent favorables à une classification des soutiens en deux catégories, l'une comprenant les soutiens exemptés des engagements de réduction, l'autre incluant les soutiens à réduire. Ils précisent que leur approche « reconnaît le rôle légitime des gouvernements dans l'agriculture » et que leur proposition « permet un soutien ayant des effets de distorsion des échanges, au plus, minimes », ce qui pourrait concerter « entre autres, les dispositifs de sécurité pour les revenus et de gestion des risques, l'aide alimentaire intérieure, la protection de l'environnement et des ressources naturelles, le développement rural, les nouvelles technologies et l'ajustement structurel, qui favorisent la viabilité économique des zones rurales » (WTO, Committee on Agriculture, 2000b). Les Etats-Unis sont donc favorables à un élargissement de l'actuelle boîte verte, qui permettrait notamment d'y inclure les *counter-cyclical payments* mis en place¹⁰ par le nouveau Farm Act (le Farm Security and Rural Investment Act ou FSRIA), adopté le 15 mai 2002, qui visent à protéger les producteurs de grandes cultures contre le risque de forte baisse des cours (cf. pp. 11-12).

¹⁰ En fait, il s'agit d'une institutionnalisation des aides d'urgence instaurées à la fin des années 90 pour faire face à la baisse des cours mondiaux et des revenus agricoles.

Les pays en développement

Compte tenu de leur hétérogénéité, les pays en développement n'ont pas une position commune dans la négociation agricole. Mais ils se retrouvent généralement sur plusieurs points. Ils dénoncent le caractère déséquilibré et inadapté aux pays en développement de l'accord sur l'agriculture¹¹. Ils demandent une plus grande discipline en matière de politique agricole dans les pays développés et un meilleur accès au marché de ces pays. Ils souhaitent une plus grande flexibilité en matière de politique agricole, notamment le droit de protéger et de soutenir leur agriculture pour assurer leur sécurité alimentaire, lutter contre la pauvreté et promouvoir leur développement – en ce sens, leurs positions sur les considérations non commerciales sont proches de celles des amis de la multifonctionnalité. Ils dénoncent les mesures des pays développés pour promouvoir la multifonctionnalité (soutien à la production et protection aux frontières), qui nuisent à leurs objectifs commerciaux et non commerciaux, leur développement économique passant par des échanges accrus.

Jusqu'à la conférence de Cancún, les pays en développement se partageaient en quatre courants.

Les pays en développement membres du groupe de Cairns constituent le premier courant. Bien que leur niveau de développement soit profondément hétérogène, ils sont tous agro-exportateurs et souhaitent donc que la libéralisation des échanges agricoles s'accélère et que les marchés domestiques des pays partenaires s'ouvrent davantage à leurs produits.

A l'autre extrême, un groupe de pays en développement¹², auquel se sont joints des pays en transition, s'est rapproché des amis de la multifonctionnalité. Ils défendent l'idée que l'agriculture est un secteur clé pour satisfaire des objectifs nationaux vitaux. Avec les amis de la multifonctionnalité, ces pays¹³ ont notamment déposé à l'OMC une note sur les préoccupations non commerciales, qui fait état des résultats d'une conférence internationale tenue à Ullensvang (Norvège) du 1^{er} au 4 juillet 2000. Elle précise qu'est reconnu à « chaque pays le droit (...) de traiter de considérations autres que d'ordre commercial, comme le développement rural et la viabilité socio-économique, le renforcement de la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, et de promouvoir la coexistence de plusieurs types d'agriculture » (WTO, Committee on Agriculture, 2000f).

Entre ces deux courants se trouve un groupe de onze pays¹³ qui a proposé la création d'une boîte développement, ainsi que l'Inde, favorable à une boîte sécurité alimentaire.

La boîte développement suggérée regrouperait une liste de produits considérés comme essentiels pour la sécurité alimentaire, l'économie et le développement, auxquels ne s'appliqueraient pas les engagements en matière de soutien interne ou d'accès au marché. A l'instar de la clause de sauvegarde spéciale surtout accessible aux pays développés, elle autoriserait la mise en place de mécanismes pour relever la protection aux frontières si une augmentation des importations à bas prix menaçait les productions nationales. Enfin, elle inclurait des dispositions visant à faciliter l'accès au marché des pays développés et à interdire le dumping.

Quant à l'Inde, dont la politique agricole est pourtant traditionnellement proche de celle des amis de la multifonctionnalité, elle dénonce une utilisation de la multifonctionnalité à des fins purement protectionnistes. Sa proposition de « boîte sécurité alimentaire » vise à exempter des engagements de libéralisation tous les instruments d'intervention visant à garantir la sécurité alimentaire.

¹¹ Les principaux griefs des pays en développement à l'égard de l'accord sur l'agriculture sont les suivants : les critères de classification des soutiens internes n'autorisent sans restriction que les subventions directes, que ces pays ne peuvent pas utiliser étant donné leurs problèmes budgétaires ; l'échec pour supprimer les pics tarifaires et la progressivité des tarifs en vigueur au sein des pays développés ; enfin l'échec pour limiter les soutiens nationaux (les mesures de la boîte verte pouvant être utilisées sans restriction), ce qui se traduit par l'augmentation du niveau global de subvention de passer, dans les pays de l'OCDE, de 247 milliards de dollars pour la période 1986-1988 en moyenne annuelle, à 274 milliards en 1998.

¹² Barbade, Burundi, Chypre, Estonie, Fidji, Lettonie, Maurice, Mongolie, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Sainte-Lucie, Slovénie, Trinité-et-Tobago.

¹³ Cuba, Haïti, Honduras, Kenya, Nicaragua, Ouganda, Pakistan, Salvador, Sri Lanka, République dominicaine, Zimbabwe.

Le déplacement des débats sur la multifonctionnalité

Le contexte dans lequel se sont développés les débats sur la multifonctionnalité à l'OMC a évolué depuis la Conférence de Singapour. Désormais, cet argument est moins mis en avant et, pour défendre leur agriculture, certains amis de la multifonctionnalité privilégient les règles internationales sur les instruments marchands, tels que l'étiquetage ou les indications géographiques (IG).

Une contrainte externe moins forte

Réforme de la politique agricole aux Etats-Unis

Le premier élément qui simplifie la négociation sur le soutien interne et sur l'accès au marché est l'adoption, en 2002, de la nouvelle loi cadre agricole américaine, le Farm Security and Rural Investment Act (FSRIA), qui prévoit une hausse des dépenses de soutien à l'agriculture américaine, le maintien d'instruments de type boîte orange et l'introduction de nouvelles mesures considérées comme peu découpées. Les dépenses de soutien à l'agriculture devraient atteindre 180 milliards de dollars au cours des dix prochaines années, soit une augmentation de 73,5 milliards de dollars (+ 78 % par rapport à la période précédente). Sont maintenus les *production flexibility contract payments*, appelés dorénavant *direct payments*, qui sont des aides découpées du type de production, des surfaces plantées et des prix de marché, ainsi que les *marketing loans*, qui ne sont rien d'autre qu'un mécanisme de prix garantis (cf. encadré 2). Par ailleurs, est introduit un nouveau type d'aide, les *counter-cyclical payments*, avec l'objectif de protéger les producteurs de grandes cultures d'éventuelles fortes baisses des prix. Ces aides sont déclenchées lorsque le prix de marché est inférieur à un prix d'objectif ; leur montant est défini par la différence entre ces deux prix ; elles sont attribuées sur des surfaces de référence historiques. Elles sont donc découpées des surfaces, mais varient en fonction des prix de marché. Ce mécanisme revient donc à fournir aux producteurs un prix plancher garanti.

Encadré 2. Le système des *marketing loans*

Les producteurs de céréales, coton et oléagineux bénéficient de prêts de soutien (*loans*) accordés par l'USDA (US Department of Agriculture) pour une durée de neuf mois. Ce dispositif permet aux *farmers* de ne pas commercialiser immédiatement leur production à la récolte, mais d'attendre une évolution favorable des cours. Ces prêts ne sont pas exigibles, ce qui signifie que les agriculteurs peuvent rembourser le prêt en nature en cédant leur récolte. Le montant unitaire du prêt, appelé *loan rate*, est donc équivalent à un prix garanti. Celui-ci est différencié par région et par culture. Ce système a évolué en 1986 pour le riz et le coton, en 1991 pour les oléagineux et en 1993 pour les céréales pour prendre la forme des *marketing loans* actuels. Lorsque le prix de marché est inférieur au *loan rate*, l'agriculteur a la possibilité de rembourser son prêt au prix moyen de marché dans la région, bénéficiant ainsi d'une subvention indirecte, appelée *marketing loan gain*, constituée par la différence entre le prix de marché et le *loan rate*. Alternativement, et c'est le choix de 90 % des *farmers*, il est possible d'opter pour une aide directe immédiate appelée *loan deficiency payment* (LDP) égale à la différence entre le prix moyen de marché constaté au moment de la demande et le *loan rate*. Ce système assure aux producteurs une compensation identique quel que soit le prix de marché ; il les incite donc à continuer à produire et à commercialiser leurs récoltes. En maintenant ainsi les cours à des niveaux bas, les productions américaines restent compétitives sur le marché intérieur et à l'exportation. En outre, le maintien des prix de marché des céréales à des niveaux bas constitue un soutien indirect à l'élevage. Le mode de soutien est reconduit en 2002 avec, toutefois, quelques modifications. Les montants des prix garantis ont été augmentés. De plus, ce système a été étendu à de nouvelles productions : pois secs, pois chiches et lentilles.

Par ailleurs le FSRIA met l'accent sur le volet environnemental de la politique agricole américaine, avec une hausse du budget et le renforcement de programmes existants : le

Environmental Quality Incentives Program (EQIP), qui vise à aider les producteurs, en particulier les éleveurs, à adopter des systèmes de production plus respectueux de l'environnement ; le Conservation Reserve Program (CRP), programme de jachère environnementale décennale ; le Wetlands Reserve Program (WRP) consacré aux zones humides ; ou le Farmland Protection Program destiné à préserver les terres arables agricoles. En outre, de nouveaux programmes sont créés, à l'image du Conservation Security Program (CSP) qui encourage les agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Cette politique fragilise la position des Etats-Unis dans la négociation. Ce pays se voit obligé à tempérer ses exigences de libéralisation des politiques agricoles des autres pays développés. En effet, en cas de forte diminution des prix des produits agricoles, le nouveau système pourrait entraîner une hausse du soutien. Ce soutien se rapprocherait alors du plafond accordé aux Etats-Unis, d'autant que ce plafond sera certainement réduit dans le prochain accord agricole. Ce système d'assurance pourrait être classé dans la boîte verte, ce qui impliquerait d'élargir les critères actuels et permettrait d'y intégrer des mesures intéressant les amis de la multifonctionnalité. Par ailleurs, l'extension du volet environnemental rapproche un peu plus la politique nord-américaine de la PAC et de son volet « Développement rural ».

Réforme de la PAC

La nouvelle réforme de la PAC, adoptée le 26 juin 2003 à Luxembourg et qui sera mise en œuvre à partir de 2005, fragilise également l'Union européenne dans la négociation puisqu'elle définit précisément le mandat de la délégation européenne. Mais, en allant dans le sens d'un découplage accru, elle lui permet de ne pas arriver les mains vides à la table des négociations et de ne pas s'arc-bouter sur une position défensive, augmentant ainsi sa marge de manœuvre. La nouvelle PAC comprend un régime de paiement unique découplé, qui va remplacer la majorité des primes ; le montant du paiement sera calculé sur la base des aides directes perçues par l'exploitant au cours de la période 2000-2002. Les Etats membres, voire les régions, pourront maintenir une partie de leurs aides couplées à la production¹⁴ et mettre « en place des paiements supplémentaires couplés pour soutenir les productions importantes pour l'environnement ». Les conditionnalités environnementales, de bien-être animal et d'hygiène pour l'octroi des aides seront généralisées. La politique de développement rural sera également renforcée.

Cette réforme, qui doit faire basculer une grande partie du soutien des boîtes orange et bleue dans la boîte verte, donne la possibilité à l'UE d'accepter ou de proposer une baisse substantielle des deux premières. Cette évolution était amorcée dans le préaccord passé avec les Etats-Unis avant la conférence de Cancún.

Accord entre l'UE et les Etats-Unis à la veille de Cancún

Ces réformes – celle des Etats-Unis marquant un retour en arrière par rapport au FAIR Act de 1996 et celle de l'UE s'inscrivant dans la continuité des réformes de 1992 et de 1999 vers un découplage des mesures de soutiens – marquent une étape de plus vers le rapprochement des politiques agricoles des deux pays. En témoigne la proposition commune sur l'agriculture, faite le 13 août 2003, en vue de la conférence de Cancún (European Commission, 2003). Cette proposition comporte quatre volets : réduire les soutiens provoquant des distorsions ; améliorer les conditions d'accès au marché, en préservant des tarifs élevés pour certains produits, tout en prévoyant une disposition pour réduire les pics tarifaires ; diminuer les subventions directes aux exportations et les crédits aux exportations ; mettre en place une discipline sur le fonctionnement des entreprises commerciales d'Etat et sur les programmes d'aide alimentaire. Le texte commun prévoit quelques dispositions pour les pays du Sud : accès au marché facilité pour leurs produits, notamment « sensibles » ; possibilité d'utiliser la Clause de sauvegarde spéciale ; traitement spécial et différencié comprenant des engagements moindres et une période de mise en œuvre plus longue. En revanche, le texte ne contient aucune proposition sur les considérations non commerciales ; il mentionne que c'est un des points sur lequel il n'y a pas eu d'accord.

¹⁴ 20 % des aides COP (céréales, oléagineux, protéagineux), 50 % des primes ovines et caprines, 100 % de la PMTVA (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes) et 40 % de la prime à l'abattage

Ce préaccord montre que l'Union européenne ne place plus la défense de la multifonctionnalité de son agriculture au centre de son argumentaire sur les soutiens agricoles, parce qu'elle peut défendre sa politique agricole autrement. Pour l'UE, la multifonctionnalité devient donc inutile pour la négociation agricole.

Indications géographiques et éco-étiquetage

La question des modalités pour promouvoir les multiples rôles de l'agriculture oppose aujourd'hui les membres de l'OMC sur d'autres volets que ceux du soutien interne et de l'accès au marché. En effet, certains pays (tout particulièrement l'Union européenne et la Suisse) entendent obtenir un renforcement de la réglementation internationale sur les indications géographiques et sur l'éco-étiquetage (*ecolabelling*). Leur objectif est double : protéger leur agriculture et « encourager les producteurs à diversifier leur production et à mettre l'accent sur la qualité » ; promouvoir des méthodes de production respectueuses de l'environnement et du bien-être animal (WTO, Committee on Agriculture, 2000b), autrement dit promouvoir une agriculture davantage multifonctionnelle, même si le terme même n'est guère d'usage dans les débats.

Concernant les indications géographiques, plusieurs pays¹⁵ réclament que soit étendu à d'autres produits le niveau de protection actuellement accordé aux vins et spiritueux par l'accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Adpic). Rappelons que les indications géographiques sont des noms de lieux permettant d'identifier un produit comme étant originaire d'un pays ou d'une région, quand cette origine géographique confère au produit des caractéristiques particulières (par exemple, Thé de Ceylan, Vin de Bordeaux, Roquefort ou Champagne). L'Adpic réglemente l'utilisation des indications géographiques afin d'empêcher une utilisation abusive qui induirait les consommateurs en erreur et conduirait à une concurrence déloyale – actuellement, les Etats membres doivent mettre en place des moyens juridiques pour éviter toute utilisation abusive. Mais la protection est relativement limitée (Solagral, 2000) sauf pour les vins et les spiritueux (article 23 de l'Adpic) : ces indications doivent être protégées sans qu'il soit nécessaire de démontrer la tromperie ou la concurrence déloyale. L'accord prévoit notamment qu'il ne peut être fait mention de la véritable origine d'un produit protégé par une IG, y compris accompagnée d'expressions telles que « genre », « type », « style » ou « imitation », par exemple « vin type Champagne ».

Sur cette question, ces pays trouvent l'opposition d'autres membres de l'OMC parmi lesquels figurent le Japon, le Taipei chinois et certains pays d'Asie du Sud-Est ainsi que les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Argentine et d'autres pays latino-américains. Ces pays craignent l'utilisation des indications géographiques à des fins protectionnistes et mettent en avant les coûts que devraient supporter les pays en développement pour adapter leurs réglementations.

La question des indications géographiques est fortement liée aux négociations agricoles. En effet, certains pays ont laissé entendre que si des progrès étaient réalisés sur cet aspect, il leur serait plus facile de conclure un accord significatif sur l'agriculture. Et l'Union européenne a proposé de discuter de la protection de noms spécifiques de certains produits agricoles dans le cadre des négociations sur l'agriculture.

Notons que cette controverse n'en est pas au stade de la négociation mais à celui de savoir si la déclaration de Doha donne mandat pour démarrer de nouvelles négociations sur ce sujet¹⁶.

¹⁵ Union européenne, Suisse, Inde, Pakistan, Thaïlande, Kenya, Maroc, Bulgarie, Chine, Hongrie, Liechtenstein, Maurice, Nigeria, Pakistan, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Sri Lanka, Thaïlande, Turquie.

¹⁶ En effet, dans la déclaration de Doha, les ministres notent que le Conseil des Adpic traitera de cette question conformément au paragraphe 12 de la déclaration, qui porte sur les questions de mise en œuvre. Le paragraphe 12 dispose que « les négociations sur les questions de mise en œuvre en suspens feront partie intégrante » du programme de travail de Doha. Dans les cas où il n'y a pas de mandat de négociation spécifique dans la déclaration de Doha, les questions de mise en œuvre « seront traitées de manière prioritaire par les organes pertinents de l'OMC (...) ». Les délégations interprètent le paragraphe 12 de différentes manières. Nombre de pays en développement et des pays européens font valoir que ce que l'on appelle les questions de mise en œuvre en suspens font déjà partie des négociations

L'étiquetage tombe sous le coup de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) – un code de bonne conduite sur les règles en matière de normes techniques de sécurité, d'emballage, d'étiquetage –, que les pays ont adopté afin d'assurer la sécurité de l'environnement, des animaux et des humains. Pour certains pays comme l'UE et la Suisse, un étiquetage volontaire ou obligatoire serait un moyen de répondre à des préoccupations non commerciales comme le bien-être des animaux, la protection de l'environnement ou l'information sur les organismes génétiquement modifiés, sans fausser le commerce. Cela faciliterait aussi l'accès au marché en améliorant l'information sur les produits échangés. Ils proposent que les programmes d'éco-étiquetage ne se limitent pas à la teneur du produit, mais s'étendent au cycle de vie : par exemple, tenir compte des effets sur l'environnement tout au long de la vie du produit, y compris dans la phase de production. Ce serait une avancée, car l'accord OTC précise qu'il est impossible de discriminer un produit sur la base de sa conception ou de ses caractéristiques descriptives.

Pour les opposants à une telle révision de l'accord OTC, il ne saurait être question de se fonder sur les procédés et méthodes de production pour différencier des produits. Ils mettent deux raisons en avant : une telle procédure permettrait aux pays importateurs d'imposer leurs préoccupations environnementales et d'influer sur les méthodes de production de leurs partenaires commerciaux ; dans la mesure où elles proviennent de l'extérieur, les normes qui en découlent pourraient être inadaptées aux questions environnementales locales.

De nouveaux rapports de force

L'échec de la Conférence de Cancún (10-14 septembre 2003) est-il susceptible de marquer le retour au premier plan de la multifonctionnalité pour justifier et défendre les politiques agricoles des pays du Nord, face cette fois aux *desiderata* des pays en développement ? Rien n'est moins sûr.

Pourtant, cette conférence témoigne d'une pression accrue des pays en développement pour que les pays du Nord ouvrent leur marché et libéralisent leur politique agricole, avec notamment l'émergence d'un nouvel acteur de poids, le G21¹⁷. L'échec est dû à deux raisons principales : le rejet par les pays en développement des méthodes de négociation pratiquées par les Etats-Unis et l'UE – conclure un accord bilatéral, puis proposer une solution clé en main à l'ensemble des membres ; et le sentiment croissant que les pays du Nord ne jouent le jeu du libre-échange que lorsque cela les arrange. L'affaire du coton a exacerbé ce sentiment d'asymétrie, pour ne pas dire de malhonnêteté ou de double langage. En effet, pour la première fois dans la courte histoire de l'OMC, quatre pays africains (le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad) sont venus exprimer, lors d'une conférence ministérielle, le tort que leur portent les pratiques protectionnistes de leurs partenaires commerciaux et exiger de leur part rien d'autre qu'une certaine cohérence. Leur raisonnement est le suivant : « Vous avez créé l'OMC pour guider la libéralisation des échanges mondiaux, en arguant que la libéralisation des échanges est bonne pour tous et qu'elle est source de développement. Alors réduisez votre soutien à la production de coton, qui est un produit vital pour nos économies ». Le cynisme du texte de compromis présenté le 13 septembre a achevé de braquer les pays en développement (Tavernier, Chetaille, 2003). Ce texte propose que le sujet du coton soit abordé sous l'angle de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles. Il ne règle pas le problème de court terme de baisse des cours mondiaux suite notamment à l'augmentation des soutiens au coton américain. Et, surtout, il suggère aux pays africains de résoudre cette question en diversifiant leurs économies, avec l'appui notamment des institutions de Bretton Woods (Tavernier, Chetaille, 2003).

et de leur ensemble de résultats (l'engagement unique). D'autres soutiennent que ces questions ne peuvent devenir des sujets de négociation que si le Comité des négociations commerciales décide de les inclure dans les discussions – ce qu'il n'a pas fait jusqu'à présent. Depuis lors, les discussions se sont poursuivies dans le cadre du Conseil des Adpic et de consultations informelles.

¹⁷ Le G21 regroupe l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, l'Egypte, El Salvador, l'Equateur, le Guatemala, l'Inde, le Mexique, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, la Thaïlande et le Venezuela.

Cet échec montre que les pays développés doivent mieux prendre en compte les préoccupations des pays du Sud pour continuer à avancer dans la libéralisation des échanges et la définition de règles internationales (sous réserve qu'ils en aient la volonté). Dès lors, la multifonctionnalité pourrait bien rester au placard de la négociation agricole. Difficile en effet de vendre la défense des paysages agricoles ou la protection de l'environnement en Europe par des soutiens à l'agriculture, à des pays du Sud qui réclament un démantèlement de ces même soutiens pour se développer. La disparité des objectifs est telle que les pays en développement ne peuvent plus la supporter. Dans ce contexte, insister sur le renforcement des règles internationales sur l'étiquetage et la protection des IG paraît habile. En effet, il s'agit d'instruments qui visent à promouvoir des techniques de production plus respectueuses des préoccupations sociales et à renforcer la compétitivité des produits nationaux en améliorant l'information du consommateur. De ce point de vue, ils sont conformes aux principes libéraux qui prévalent à l'OMC, ce qui met leurs partisans dans une position de négociation favorable.

Conclusion

Portée par des pays soucieux de ne pas s'engager dans un processus de libéralisation de leur politique agricole trop rapide et trop profond, la multifonctionnalité de l'agriculture émerge à l'OMC pour les besoins de la négociation agricole.

Dans la première partie de la négociation, elle sert d'argument pour discuter de l'accès au marché et surtout du soutien interne. Pour les pays amis de la multifonctionnalité, l'agriculture contribue à certains objectifs nationaux tels que la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement, l'entretien des paysages ruraux et le développement rural. Découpler les soutiens de la production agricole, défendent-ils, va entraîner une relocalisation des productions et une transformation des structures agricoles, ce qui induira une moindre production de biens publics joints à la production agricole et compromettra la satisfaction des objectifs nationaux non commerciaux. Le maintien de politiques couplées à l'offre agricole est donc indispensable.

Pour ses détracteurs, la multifonctionnalité ne saurait remettre en cause le processus de libéralisation engagé à Marrakech en 1994, après trois décennies de mise à l'écart de l'agriculture du champ des négociations du GATT. Pour eux, la multifonctionnalité n'est qu'une autre façon de désigner les externalités et les biens et services publics d'origine agricole. Si une intervention de l'Etat est légitime, une intervention couplée n'est pas justifiée du point de vue économique. Pour traiter efficacement les défaillances de marché, sans nuire aux partenaires commerciaux, les politiques doivent cibler l'objectif poursuivi et être déconnectées de l'offre agricole.

La multifonctionnalité sera ensuite beaucoup moins utilisée pour défendre les soutiens couplés ou une protection plus souple aux frontières. En effet, les réformes de la politique agricole des Etats-Unis – vers un recul par rapport à la libéralisation impulsée par le FAIR Act de 1996 – et de l'Union européenne – vers un découplage accru, même si l'ampleur de ce découplage dépendra des décisions de mise en œuvre des Etats membres – ont considérablement relâché la contrainte externe, notamment celle des Etats-Unis, sur les politiques agricoles des amis de la multifonctionnalité.

Aujourd'hui, ce sont les pays en développement qui exercent une forte pression pour que les pays développés, y compris les Etats-Unis, libéralisent leur politique agricole. Mais cette pression ne devrait pas remettre la multifonctionnalité ou des considérations non commerciales au centre de l'argumentaire, tant elles paraissent contradictoires avec les objectifs non commerciaux propres aux pays en développement.

Bibliographie

- Aumand A., 2003. « Quelle politique de multifonctionnalité économiquement efficace pour l'Union européenne ? ». Montpellier : ENSAM, thèse de doctorat en agro-économie, 346 p.
- Aumand A., Jadot Y., Rolland J-P., Voituriez T., 1999. La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC. Rapport d'étude pour le ministère de l'agriculture et de la pêche. Nogent-sur-Marne, Solagral, 124 p.
- Hermelin B., Aumand A., Tavernier K., 2003. Les implications internationales de la politique communautaire du sucre et de sa réforme. Paris, Solagral, Rapport d'étude pour le gouvernement de Maurice, 28 p.
- Linland J., 1998. Non-trade concerns in a multifunctional agriculture: implications for agricultural policies and the multilateral trading system. 29 p. In OECD, Workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture (Paris, 26-27 oct. 1998). Paris, OECD.
- OMC, 1998a. Considérations autres que d'ordre commercial dans les pays importateurs nets de produits alimentaires. OMC, 22 septembre 1998. [Document informel : AIE/39]. Genève, OMC, 4 p.
- OMC, 1998b. Communication de la Communauté européenne concernant le caractère multifonctionnel de l'agriculture. 28 septembre 1998. [Document informel : AIE/40]. Genève, OMC, 3 p.
- OMC, 1999a. Effets environnementaux de la libéralisation du commerce dans le secteur agricole : rapport de la Norvège. 2 mars 1999. [Communication informelle : AIE/48]. Genève, OMC, 20 p.
- OMC, 1999b. Multifonctionnalité de l'agriculture dans les petits Etats insulaires en développement : communication de Maurice. 10 mars 1999. [Note informelle : AIE/51]. Genève, OMC, 6 p.
- OMC, 2000. Proposition globale de négociation des Communautés européennes. 14 décembre 2000. [En ligne]. Genève, OMC, 6 p.
- Solagral, 2000. Les positions de négociations. Les informations Volatiles du commerce et de l'agriculture, n° 4, pp. 3-7.
- Tavernier K., Chetaille A., 2003. Echec de la cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancún : vers une crise du système commercial multilatéral ? Nogent-sur-Marne, Solagral, 13 p.
- WTO, 1999. The Multifunctional Character of Agriculture, Food Security and other Non-Trade Concerns. 22 June 1999. [Informal Paper : AIE/64]. Geneva, WTO, 4 p.
- WTO, 2000a. Agreement on Agriculture: Special and Differential Treatment and a Development Box. Proposal to the June 2000 Special Session of the Committee on Agriculture by Cuba, Dominican Republic, Pakistan, Haïti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka, El Salvador. 23 june 2000. [G/AG/NG/W/13]. [On line]. Geneva, WTO, 5 p.
- WTO, 2000b. Proposal for Comprehensive Long-term Agricultural Trade Reform: Submission from United States. 23 June 2000. [G/AG/NG/W/15]. [On line]. Geneva, WTO, 6 p.
- WTO, 2000c. European Communities Proposal: the Blue Box and Other Support Measures to Agriculture. 28 June 2000. [G/AG/NG/W/17]. Geneva, WTO, 2 p.
- WTO, 2000d. European Communities Proposal: Food Quality—Improvement of Market Access Opportunities. 28 June 2000 [G/AG/NG/W/18]. [On line]. Geneva, WTO, 2 p. <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_phi1_e.htm>

- WTO, 2000e. European Communities Proposal: Animal Welfare and Trade in Agriculture. 2 June 2000. [G/AG/NG/W/19]. [On line]. Geneva, WTO, 2 p. <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_ph1_e.htm>
- WTO, 2000f. Comments by Japan on the Negotiating Proposals. 11 July 2000. [G/AG/NG/W/27]. [On line]. Geneva, WTO, 4 p.
- WTO, 2000g. Cairns Group Negotiating Proposal: Domestic Support. 22 September 2000. [G/AG/NG/W/35]. [On line]. Geneva, WTO, 4 p.
- WTO (2000h). Note on Non-Trade Concerns: Revision. Submission to the Special Session of the WTO Committee on Agriculture by Barbados, Burundi, Cyprus, Czech Republic, Dominica, Estonia, the European Communities, Fiji, Iceland, Israel, Japan, Korea, Latvia, Liechtenstein, Madagascar, Malta, Mauritania, Mauritius, Mongolia, Norway, Poland, Romania, Saint Lucia, Slovak Republic, Slovenia, Switzerland, and Trinidad and Tobago. 19 November 2000. [G/AG/NG/W/36/Rev]. [On line]. Geneva, WTO, 64 p.
- WTO (2000i). [G/AG/NG/W/50]. [On line].
- WTO (2000j). Legitimate Non-Trade Concerns: Technical Submission by Argentina. 30 November 2000. [G/AG/NG/W/88]. [On line]. Geneva, WTO, 4 p.
- WTO (2000k). EC Comprehensive Negotiating Proposal. 14 December 2000. [G/AG/NG/W/90]. [On line]. Geneva : WTO, 6 p.
- WTO (2000l). Negotiating Proposal by Japan on WTO Agricultural Negotiations. 21 December 2000. [G/AG/NG/W/91]. [On line]. Geneva, WTO, 27 p.
- WTO (2000m). WTO Agriculture Negotiations: proposal by Switzerland. 21 December 2000. [G/AG/NG/W/94]. [On line]. Geneva, WTO, 9 p.
- WTO (2001a). Proposal for WTO negotiations on agriculture, submitted by the Republic of Korea. 9 January 2001. [G/AG/NG/W/98]. [On line]. Geneva, WTO, 9 p.
- WTO (2001b). WTO Agriculture Negotiations : proposal by Norway. 16 January 2001. [G/AG/NG/W/101]. [On line]. Geneva, WTO, 10 p.
- WTO (2001c). Negotiations on WTO Agreement on Agriculture: Proposals by India in the Areas of (i) Food Security, (ii) Market Access, (iii) Domestic Support, and (iv) Export Competition. 15 January 2001. [G/AG/NG/W/102]. [On line]. Geneva, WTO, 17 p.

Annexe

L'accord du cycle d'Uruguay sur l'agriculture

Les engagements en matière de soutien interne

L'Accord agricole distingue trois types de soutien interne, regroupés dans des catégories ou « boîtes », en fonction du degré de leurs effets de distorsion sur la production et les échanges.

La boîte verte

La boîte verte comprend les soutiens internes répondant à une prescription fondamentale : leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimes. Le point 1 de l'annexe 2 de l'accord agricole de l'Uruguay Round (AAUR) définit ainsi deux critères de base qu'une mesure doit respecter pour entrer dans cette catégorie : le soutien doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs ; le soutien ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs. Les politiques pouvant entrer dans cette catégorie et les critères et conditions spécifiques qu'elles doivent respecter sont les suivants : les services de caractère général (recherche, lutte contre les parasites et les maladies, formation, vulgarisation, consultation, inspection, commercialisation et promotion, infrastructures) ; la détention de stocks publics de sécurité alimentaire ; l'aide alimentaire intérieure, les soutiens au revenu découplés ; les aides à des programmes de garantie des revenus, les aides au titre de catastrophes naturelles, les aides à l'ajustement des structures incitant à la cessation d'activité, au retrait des ressources productives, à l'investissement, les aides à la protection de l'environnement et enfin les aides au titre de programmes d'aide régionale. Ces soutiens ne sont pas soumis à des engagements de réduction, et peuvent même augmenter.

La boîte bleue

Cette catégorie constitue une exception à la règle générale qui veut que toutes les subventions liées à la production soient réduites ou maintenues à des niveaux de minimis. Les mesures entrant dans cette boîte correspondent à des versements directs au titre de programmes visant à limiter la production, qui respectent les conditions suivantes : ces versements sont fondés sur une superficie et des rendements fixes; ces versements sont effectués pour au plus 85 % du niveau de base de la production ; ou les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixe (partie 4, article 6, point 5 de l'AAUR). Ces aides sont donc couplées à la production, mais elles ont pour objectif de réduire l'offre. Leur classement en « boîte bleue » préserve ainsi pour six ans (à l'horizon de la « clause de paix ») les aides directes de la PAC et les paiements compensatoires américains

(*deficiency payments* en vigueur avant 1996), pour lesquels elle a été créée¹⁸, des obligations de réduction. Ces soutiens ne sont pas soumis à réduction, mais ils ne peuvent être augmentés.

La boîte orange

La boîte orange recouvre les soutiens internes qui ne font pas l'objet d'exemptions de réduction. Ces soutiens sont ainsi soumis à des engagements de réduction (les « niveaux d'engagements consolidés annuels et finals ») basés sur une mesure globale du soutien (MGS) : les pays développés doivent ainsi baisser leur MGS de 20 % entre 1995 et 2000 et les pays en développement de 13,3 % entre 1995 et 2004. La période de référence pour le calcul de la mesure globale de soutien est 1986-1988.

Autres exceptions aux engagements de réduction

Outre les mesures des catégories verte et bleue, il en est d'autres qui n'entrent pas dans la MGS totale d'un pays et qui ne doivent donc pas être réduites. Ce sont (i) les catégories de soutien dites de minimis : soutiens internes par produit n'excédant pas 5 % (10 % pour les pays en développement) de la valeur de la production totale de ce produit, ou les soutiens internes autres que par produit dans le cas où ce soutien n'excède pas 5 % de la valeur de la production agricole totale de ce membre (10 % pour les PED), et (ii) les soutiens entrant dans le cadre du « traitement spécial et différencié » s'appliquant aux PED : aides à l'investissement agricole, subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu et aides au remplacement des cultures illicites. Enfin, les pays les moins avancés ne sont soumis à aucune obligation de réduction.

La clause de modération ou clause de paix

L'accord sur l'agriculture renferme une clause « de modération » (article 13) ou « de paix » qui régit l'application des autres accords de l'OMC aux subventions relatives aux produits agricoles. Elle stipule que les soutiens de la boîte verte ne pourront faire l'objet de plainte au titre des autres accords du GATT, que les pays devront faire « preuve de modération pour l'ouverture d'enquêtes » sur les soutiens des boîtes orange et bleue, et qu'en outre les soutiens de ces catégories qui ne dépassent pas leur niveau de 1992 ne pourront également faire l'objet de plaintes au titre des autres accords du GATT. La clause de paix est applicable pour une période de neuf ans (1995-2003). Sa reconduction est un enjeu important des négociations agricoles, dans la mesure où elle protège certaines subventions à l'agriculture (y compris des soutiens de la boîte verte) contre d'éventuelles plaintes de membres de l'OMC.

Les engagements en matière d'accès au marché

Tarification, engagements de réduction et consolidation des taux

Chaque membre de l'OMC possède une liste de concessions tarifaires couvrant tous les produits agricoles, qui indique pour chaque produit (qui sont en fait des catégories de produits : viande bovine, viande de volaille, etc.) le tarif maximal qui peut s'appliquer à ses importations. Les tarifs indiqués dans les listes sont ceux qui résultent du processus de tarification. Ce processus consiste à transformer les barrières non tarifaires en droits de douane ou équivalents tarifaires. La période de base pour les calculer est 1986-1988. L'accord agricole donne la possibilité aux PED de ne pas tarifier leur protection et de consolider les droits de douane à des taux libres (taux plafonds), ainsi que de ne pas réduire ce taux plafond.

Les pays membres développés ont convenu de réduire de 36 % en moyenne, sur une période de six ans commençant en 1995, les tarifs appliqués à tous les produits agricoles, la réduction ne devant en aucun cas être inférieure à 15 % par produit. Pour les pays membres en développement, les réductions correspondantes sont de 24 et 10 % respectivement sur dix ans. Ceux qui ont consolidé

¹⁸ Cette catégorie de mesures de soutien a été introduite dans le projet d'accord au dernier stade du processus de négociation de l'accord sur l'agriculture, après la conclusion de l'accord de Blair House.

leurs tarifs à des taux plafonds ont été nombreux à ne pas souscrire d'engagements de réduction. Les pays les moins avancés membres ont été invités à consolider tous les tarifs appliqués aux produits agricoles, mais n'ont souscrit aucun engagement de réduction tarifaire.

A la fin de la période de mise en œuvre (2000 ou 2004), tous les tarifs sont consolidés au niveau final et ne pourront plus être augmentés.

Accès courant et accès minimal au marché

Les membres de l'OMC sont tenus, pour les produits soumis à tarification, de maintenir un accès courant correspondant aux importations qui existaient pendant la période de base 1986-1988. De plus, dans les cas où cet accès courant était inférieur à 5 % de la consommation intérieure du produit en question pendant la période de base, les membres s'engagent à assurer un « accès minimal » devant représenter en 2000 (2004 pour les PED) 5 % de la consommation intérieure (3 % en 1995) moyenne pendant la période de base. Les possibilités d'accès courantes et minimales sont généralement mises en œuvre sous forme de contingents tarifaires.

Interdiction de maintenir des mesures non tarifaires à la frontière

En vertu de l'article 4:2 de l'accord sur l'agriculture, il est interdit de recourir à des mesures non tarifaires concernant spécifiquement l'agriculture, à l'exception de ce qui est prévu à l'article 5 (clause de sauvegarde spéciale) et à l'annexe 5 (Traitement spécial). Au nombre de ces mesures figurent les restrictions quantitatives à l'importation, les prélèvements variables à l'importation, les prix minimaux à l'importation, les procédures discrétionnaires de licences d'importation, les accords d'autolimitation des exportations et les mesures non tarifaires appliquées par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'État.

Les exceptions : le traitement spécial et la clause de sauvegarde spéciale

La clause de traitement spécial autorise quatre pays à maintenir des mesures non tarifaires à la frontière pour certains produits pendant la période de réductions tarifaires. L'une des conditions est que des possibilités d'accès aux marchés sous forme de contingents d'importation progressivement accrus doivent être offertes pour les produits concernés. Les produits et les pays visés sont les suivants : le riz pour le Japon, la Corée et les Philippines ; et le fromage et les viandes des animaux de l'espèce ovine pour Israël. Le Japon a cessé d'appliquer le traitement spécial à compter du 1^{er} avril 1999. La clause de sauvegarde spéciale permet à un pays d'imposer un droit additionnel dans les cas d'une forte augmentation du volume des importations (volume de déclenchement) ou d'une chute du prix d'importation en deçà d'un prix de référence spécifique (prix de déclenchement). Le droit additionnel ne peut être supérieur à 30 % du droit de douane normal, ne peut s'appliquer aux importations effectuées dans les limites des contingents tarifaires et, dans le cas du volume de déclenchement, ne peut être imposé que jusqu'à la fin de l'année visée. Cette clause n'est pas utilisable en cas de tarification à taux plafond.

Engagements en matière de subventions à l'exportation

Les subventions à l'exportation visées par l'accord agricole comprennent les subventions directes à l'exportation subordonnées, les ventes de stocks de produits agricoles constitués à des fins non commerciales à un prix inférieur au prix de ces produits sur le marché intérieur ; les subventions versées aux producteurs en vertu de programmes publics nécessitant l'imposition d'un prélèvement sur toute la production qui sert ensuite à subventionner l'exportation d'une partie de cette production, les mesures de réduction des coûts, telles que les subventions visant à réduire le coût de commercialisation de l'exportation, les subventions au transport intérieur qui ne s'appliquent qu'aux exportations, et les subventions aux produits incorporés, c'est-à-dire les subventions à des produits agricoles tel le blé, qui sont subordonnées à leur incorporation dans des produits d'exportation comme les biscuits. Toutes ces subventions sont soumises à des engagements de réduction en termes de volumes subventionnés et de dépenses budgétaires. Les pays développés membres sont ainsi tenus de réduire de 21 % le volume des exportations subventionnées sur six ans en tranches annuelles égales, et de 36 % le budget consacré aux exportations. Pour les pays en développement, les engagements sont respectivement de 14 % et de 24 % sur dix ans.

Les exceptions

Pendant la période de mise en œuvre, les pays en développement peuvent se prévaloir d'une clause de traitement spécial et différencié de l'accord (article 9:4) qui les autorise à accorder des subventions pour les coûts de commercialisation et le transport intérieur, à condition que celles-ci ne soient pas appliquées d'une manière qui reviendrait à contourner les engagements de réduction. En outre, les PMA ne sont pas obligés de souscrire à des engagements de réduction de leurs subventions aux exportations.

Mise en place d'un Comité de l'agriculture

L'Accord agricole institue un Comité de l'agriculture, chargé de surveiller la mise en œuvre des engagements. Ce processus d'examen est fondé sur les notifications que tous les membres doivent lui adresser. Les membres doivent ainsi dresser et communiquer annuellement (deux ans pour les PMA) une liste des mesures de soutien interne qui relèvent des catégories exemptées, calculer leur MGS et notifier la MGS totale courante, notifier les soutiens qui ne relèveraient pas d'une catégorie exemptée afin d'assurer que ces soutiens se situent dans les limites des niveaux de minimis, et notifier toute modification apportée à des mesures existantes. Tous les membres doivent également adresser chaque année au Comité de l'agriculture une notification concernant les subventions à l'exportation.