

## **Les soutiens du secteur agricole, les négociations internationales sur le commerce et les pays en développement**

**Vanessa Persillet**, juin 2006

Remerciements à Vincent Chatellier (unité LERECO de Nantes) et à Jean-Pierre Butault (unité mixte de recherche Economie publique INRA-INAPG) pour leurs conseils et leurs corrections avisées.

---

L'Union européenne (UE) est souvent considérée comme une forteresse agricole par certains pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le Japon, la Suisse, la Norvège, Israël et les États-Unis protègent certaines productions agricoles à des niveaux élevés. À l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, la majorité des pays dits développés accordent des soutiens importants à leurs agriculteurs. Le secteur agricole a ainsi toujours figuré parmi les objectifs prioritaires de la politique de l'Union européenne dès le début de sa construction ; le souvenir des pénuries alimentaires au sortir de la seconde guerre mondiale était encore très présent dans les mémoires. Outre sa relative importance économique (5% de la population active de l'UE à 25), l'agriculture occupe aujourd'hui 41% du territoire de l'UE. En revanche, d'autres pays moins favorisés n'ont pas ou peu de politiques de développement, de soutien ou de protection de leur agriculture. Quel que soit le niveau de développement de l'agriculture d'un pays, ce secteur est donc l'objet d'enjeux importants. C'est ce qui explique que la libéralisation des échanges du secteur agricole joue un rôle très important dans l'actuel cycle de négociations multilatérales à l'OMC dit de "Doha".

### **1. Agriculture européenne : entre protectionnisme et libéralisme**

L'origine de la **politique agricole commune** (PAC) remonte au Traité de Rome signé en 1957 entre les six premiers États membres de la Communauté économique européenne : la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Cette politique s'était fixée cinq objectifs : assurer la sécurité des approvisionnements (1) à des prix raisonnables pour les consommateurs (2) tout en garantissant un niveau de vie suffisant pour les agriculteurs (3), accroître la productivité de l'agriculture (4) et réguler les marchés de produits agricoles (5). Après plusieurs réformes successives, qui conduisent par ailleurs à s'interroger sur la compatibilité de ces objectifs, la PAC de 2006 devra encore poursuivre son évolution pour permettre sa mise en adéquation avec les accords conclus au niveau international dans le domaine agricole.

#### **1.1. Les objectifs et le bilan de la politique agricole européenne**

Pour satisfaire les objectifs fixés dans le Traité de Rome, la PAC a été structurée autour des trois grands principes suivants :

- **L'unicité de marché.** Elle implique une suppression des droits de douane entre les États membres - aucune contrainte tarifaire à la libre circulation des marchandises - l'adoption de prix communs ainsi qu'une harmonisation des réglementations dans les domaines administratif, sanitaire et vétérinaire.
- **La préférence communautaire.** Elle s'est traduite par la mise en place d'un tarif douanier commun aux frontières de l'UE pour toutes les marchandises importées des pays tiers. Elle s'est également accompagnée de l'octroi de subventions aux exportations européennes de produits agricoles et agroalimentaires dès lors que le prix domestique est plus élevé que le prix mondial.
- **La solidarité financière.** Elle induit que les coûts engendrés par la PAC soient supportés par les États membres en fonction de leur richesse nationale (Produit intérieur brut), mais indépendamment de leur spécialisation agricole.
- La PAC est structurée en **organisations communes de marchés** (OCM) différenciées par grandes catégories de produits : céréales, produits laitiers, viande bovine... Ces OCM regroupent les instruments économiques permettant de réguler le marché européen pour une catégorie de produit donnée. Les politiques de structure sont restées pour une large part nationales même si des mesures

communautaires ont été adoptées dans les années soixante-dix. Elles visaient à encourager la modernisation des exploitations agricoles, à favoriser l'installation des jeunes exploitants, à assurer l'accompagnement social des agriculteurs ou à soutenir les unités de production localisées dans des zones défavorisées.

## Les succès de la PAC

Cinquante ans plus tard, l'UE à 25 États membres peut faire un bilan positif de sa PAC notamment en ce qui concerne la modernisation de l'agriculture, le niveau de vie des agriculteurs et la satisfaction des attentes des consommateurs. Cette politique a permis de passer d'une situation déficitaire à une situation excédentaire pour la plupart des productions agricoles des zones tempérées. Tout en satisfaisant la demande intérieure, l'UE est devenue un acteur majeur du commerce international de produits agricoles et agroalimentaires (1er exportateur et importateur mondial en 2003). La PAC est également un instrument essentiel de l'aménagement du territoire car certaines mesures visaient une répartition territoriale équilibrée de certaines productions agricoles (ex : quotas laitiers) et le soutien des régions les plus défavorisées (ex : montagnes, Piémont, zones défavorisées simples...).

Par ailleurs, la PAC est l'une des politiques les plus intégrées de l'UE étant donné que la majorité des décisions se prend au niveau des instances communautaires - Commission européenne et Conseil européen - et non plus au niveau national. De fait, cela explique son poids dans le budget communautaire (43% en 2005).

Ces aspects positifs de la PAC ne doivent cependant pas masquer l'existence d'aspects jugés plutôt négatifs. Le dépassement de l'autosuffisance a entraîné des coûts budgétaires élevés. Dans le même temps, l'agriculture a dû faire face à une baisse importante du nombre des agriculteurs et les revenus agricoles, s'ils ont été régularisés, ont stagné dans les décennies soixante-dix et quatre-vingt. On a assisté à une concentration géographique excessive de certaines productions agricoles. En outre, les résultats ont été acquis au prix d'atteintes à l'environnement compte tenu des systèmes intensifs pratiqués. Enfin, de fortes critiques externes ont été exprimées par des pays considérant que la PAC mettait en place une concurrence déloyale via l'octroi de soutiens publics aux exportations. Les réformes qui ont été engagées reflètent ainsi la nécessité de modifier la PAC.

## 12. Les réformes successives de la PAC

Depuis une vingtaine d'années, la PAC a fait l'objet de nombreuses réformes (1984, 1992, 1999 et 2003). En 1984, les autorités communautaires ont décidé de mettre en œuvre une politique de contingentement de la production laitière pour faire face à l'apparition d'excédents coûteux. Cette politique de maîtrise de l'offre visait à adapter la production communautaire aux capacités d'écoulement sur le marché domestique et extérieur. Tout dépassement des quantités globales garanties (QGG) entraîne désormais une pénalisation des producteurs de lait qui n'ont donc plus intérêt à produire plus que le volume autorisé.

En 1992, la réforme dite "Mac Sharry" visait essentiellement à limiter les quantités produites devenues excédentaires par rapport à la demande et à initier un processus au terme duquel les soutiens seront découplés de la production. Elle s'est notamment traduite par un abaissement des prix institutionnels des céréales et de la viande bovine, compensé par l'octroi de soutiens directs aux agriculteurs, basés sur les facteurs de production (à l'hectare pour les grandes cultures et par tête de bétail pour les élevages bovins et ovins). La baisse des prix avait pour but de rendre les produits communautaires plus compétitifs sur les marchés intérieurs comme extérieurs. Le gel des terres et le plafonnement des primes ont également été deux instruments privilégiés pour faire face à la nécessité de gérer l'offre.

En 1999, la réforme dite "Agenda 2000" poursuivait trois objectifs initiés dès 1992 : rendre le secteur agricole de l'UE plus compétitif (1) ; préserver et valoriser l'environnement rural en affirmant le caractère multifonctionnel de l'agriculture (2) ; répondre aux nouvelles attentes des consommateurs en terme de qualité des aliments, de sécurité alimentaire, de bien-être animal et protection de l'environnement (3). Cette réforme de la PAC s'est traduite par une nouvelle baisse des prix institutionnels (céréales et viande bovine) compensée par la revalorisation des primes instaurées en 1992. Au titre de la subsidiarité, dont le principe a été renforcé, les États membres ont eu d'une part la possibilité de conditionner le versement des aides directes au respect de règles environnementales et d'autre part, de mettre en œuvre un dispositif de modulation des aides directes. Par ailleurs, cette réforme a dissocié de manière plus nette le premier pilier (la régulation des marchés) du second pilier (le développement rural).

### La réforme de 2003 : le découplage des aides

La réforme dite "révision à mi-parcours" est une anticipation au futur accord agricole qui doit être arrêté à la fin des négociations multilatérales du cycle de Doha (voir §13). Elle intervient dans un contexte où les marchés de produits agricoles sont désormais assainis et où les dépenses de la PAC sont maîtrisées depuis la fin de la réforme MacSharry. Elle met l'accent sur la nécessité d'une rigueur budgétaire et est directement liée à

l'intégration de dix nouveaux États membres - la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovaquie - dans l'UE le 1<sup>er</sup> mai 2004.

Les principaux changements qu'apporte la réforme concernent :

- **La réforme de l'OCM lait et produits laitiers.** Outre l'augmentation programmée du quota laitier (+1,5%), une baisse du prix des produits industriels laitiers (beurre et poudre de lait) a été renforcée sur la période 2004-2007, par rapport à ce qui était prévu dans l'agenda 2000. En compensation, une aide est intégrée au paiement unique.
- **Le découplage des aides directes.** C'est la solution qui a été adoptée afin de soutenir le revenu des agriculteurs sans qu'il y ait d'effets sur la production ou que cela provoque des distorsions de concurrence. Le découplage se caractérise par l'instauration d'un droit à paiement unique (DPU) par exploitation, découplé, qui vient se substituer à la totalité ou à une partie (au choix des États membres) des paiements compensatoires alloués sur une base historique aux facteurs de production depuis 1992. Il sera versé sans avoir l'obligation de produire pour être bénéficiaire de ces crédits à l'avenir. Les États membres disposent de différentes marges de manœuvre dans l'application du découplage : choix de la date d'enclenchement du dispositif (2005, 2006 ou 2007) ; choix de l'intensité du découplage (partiel ou total) ; choix d'une éventuelle redistribution du paiement unique entre les catégories d'agriculteurs (via les principes dits de "régionalisation" ou de "mutualisation"). Du fait des latitudes laissées au titre de la subsidiarité, la mise en œuvre du découplage n'est pas homogène entre les États membres.

En **France**, à compter de 2006, les agriculteurs percevront un droit à paiement déterminé sur la base du montant des paiements directs historiquement versés entre 2000 et 2002.

- **La mise en œuvre obligatoire d'une conditionnalité des aides directes.** Le versement des paiements directs (couplés ou découplés) est subordonné au respect de normes relatives à l'environnement, à la santé des animaux et des végétaux et au bien-être animal. Outre la conditionnalité, le champ d'application des mesures du développement rural est élargi de manière à mieux intégrer les attentes des citoyens à l'égard de l'agriculture ainsi qu'à valoriser les actions agricoles en faveur du maintien du milieu rural, de l'entretien des paysages, etc. Les aides allouées dans ce domaine relèvent alors du second pilier et viennent compenser la diminution de celles qui relevaient du premier pilier.

En mars 2004, un ensemble de mesures a porté sur le tabac et l'huile d'olive. En 2006, le marché du sucre (notamment le régime des quotas) et l'OCM vitivinicole font l'objet de projets de réforme substantiels.

La mise en œuvre du découplage fait l'objet de débats intenses au sein des pouvoirs publics, de la profession agricole et des entreprises agroalimentaires. Elle est aussi à l'origine de différentes investigations de la part des économistes. Les travaux conduits visent à évaluer les implications du découplage sur l'offre de produits agricoles, la localisation des activités, le prix du foncier et les substitutions entre facteurs (terre, capital, travail). Ils concernent également **les implications économiques potentielles des choix nationaux** (découplage partiel/total, référence historique/régionalisation/mutualisation) pour différentes catégories d'exploitations agricoles. Des **travaux** (Butault et al., 2005) mettent plus particulièrement en évidence que si les aides découplées offrent certains avantages à la fois sur le plan national et sur le plan externe (voir §13), elles présentent quelques inconvénients, particulièrement dans le cas d'un découplage total. Ainsi, elles pourraient être à l'origine d'une accélération de la diminution de l'emploi dans le secteur agricole ainsi que d'un abandon des terres les moins productives. De même, la "base historique" fige la répartition des aides selon les exploitations, les régions ou les orientations productives. La répartition du soutien pourra être alors considérée comme inéquitable.

### 13. La "contrainte" des négociations internationales : y a-t-il une compatibilité PAC et OMC ?

Ces réformes successives ont été mises en œuvre non seulement pour mieux ajuster la PAC au contexte socio-économique européen mais également pour la rendre davantage **compatible** avec les règles fixées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le dernier cycle voit à nouveau l'agriculture jouer un rôle important dans les négociations multilatérales qui concernent également les biens industriels, les services et la propriété intellectuelle. L'intégration de l'agriculture dans ces négociations dans le GATT (General Agreement on Tariff and Trade) remonte à 1986. En 1994, 135 pays ont signé à Marrakech les **accords agricoles du cycle de l'Uruguay** (AACU) dans le cadre de la création de l'OMC. Ces accords fixaient trois objectifs principaux : baisser les soutiens internes jugés distorsifs des échanges (1) ; encadrer et baisser les subventions aux exportations (2) ; ouvrir les marchés nationaux de produits agricoles (3) par une diminution des droits de douanes. Ces accords qui devaient être mis en œuvre sur la période 1995-2001 n'ont pas été trop contraignants pour l'UE compte tenu des modes de calcul des soutiens et des réformes de 1992 puis de 1999.

## Le régime de paiement unique et les règles sur le soutien interne

À l'OMC, les aides en faveur des agriculteurs sont classées dans différentes "**boîtes**" : verte, bleue ou orange en fonction de leur influence sur les échanges. Les aides de la boîte verte sont autorisées car leurs effets sur la production ou sur la distorsion des échanges sont faibles voire nuls. Celles dont les effets sont importants sont interdites et doivent être supprimées en priorité, elles sont classées dans la boîte orange. La boîte bleue comprend les aides transitoires qui seront supprimées à terme. L'octroi de soutiens directs aux facteurs de production pouvait théoriquement être contesté à l'OMC à compter de la fin de l'année 2003 en raison de la fin de la clause de paix de l'accord de Marrakech. Pour éviter ce risque, les autorités communautaires ont ainsi décidé de modifier le mode d'attribution des paiements directs et de mettre en œuvre un **régime de paiement unique** (RPU). Cette forme de soutien pouvait ainsi être classée dans la boîte verte (article 6 de l'annexe 2 de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU)). Sous réserve d'un maintien de la définition de ces boîtes, l'UE devrait être en mesure d'accepter, au titre du prochain accord, une baisse importante de la mesure globale de soutien (MGS ou plafond des soutiens jugés distorsifs) sans que cela ne s'accompagne d'une nécessité de diminuer, par la suite, les soutiens directs alloués aux agriculteurs européens.

Au plan externe, l'avantage est que les paiements découplés sont mieux acceptés que des soutiens directs basés sur les facteurs de production car ils sont considérés comme économiquement non distorsifs. Au plan interne, ce type de paiement devrait permettre de renforcer l'efficacité des transferts publics en faveur du soutien du revenu des agriculteurs. En outre, ils devraient autoriser une meilleure intégration des préoccupations environnementales dans les instruments de politique agricole.

## La baisse des prix garantis et la suppression des restitutions aux exportations

Les subventions aux exportations sont doublement contestées par les pays compétitifs et exportateurs car elles viennent concurrencer artificiellement leurs propres exportations et par les pays en développement car les produits importés entrent directement en concurrence avec leurs productions vivrières. Lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong en décembre 2005, il a été acté que les restitutions aux exportations de produits agroalimentaires seraient supprimées à compter de 2013 (avec de surcroît l'obligation de baisses significatives d'ici 2010).

Le montant actuel des restitutions aux exportations pour l'UE à 25 (3,5 milliards d'euros en 2005) a reculé environ des deux tiers par rapport à celui qui prévalait au début des années quatre-vingt-dix (imputable, pour l'essentiel, à l'alignement du cours des céréales communautaires sur le prix international). Une grande part des restitutions aux exportations versées aujourd'hui concerne les produits laitiers et le sucre. Si la baisse des prix institutionnels prévue dans ces deux secteurs doit permettre de limiter progressivement le recours aux restitutions, certaines entreprises fortement dépendantes de ces soutiens pourraient, à court terme, rencontrer des difficultés économiques.

## La protection du marché communautaire et la réduction des droits de douane

L'ouverture croissante des marchés est au cœur des objectifs de l'OMC. Au même titre que ce qui avait été envisagé dans l'AACU, le futur accord agricole de l'OMC devrait conduire à une ouverture accentuée des marchés agroalimentaires. Si la croissance du marché mondial est réelle (+35% entre 1995 et 2004), le poids du secteur agroalimentaire dans le commerce global diminue du fait d'un rythme de croissance plus dynamique des autres secteurs (produits industriels, services). Il ne représente plus que 9% du commerce mondial contre près de 50% à la naissance du GATT en 1947. Cette évolution tient aussi au fait que les entraves à ce commerce ne se limitent pas uniquement aux droits de douane (droits plus élevés que pour les produits industriels), mais qu'ils concernent également un ensemble de protections non tarifaires (réglementations sanitaires, vétérinaires, etc.). La diminution du poids de ce secteur dans le commerce international renforce les autorités communautaires dans l'idée que les négociations de l'OMC doivent être envisagées de manière globale et non pas sectorielle.

Au stade actuel de la négociation (juin 2006), les États membres de l'OMC ne sont pas encore parvenus à s'entendre sur le contenu des engagements futurs relatifs à l'accès au marché (intensité de la baisse des droits de douane, importance des contingents, liste des produits dits "sensibles", etc.). Il apparaît néanmoins qu'un consensus se dégage dans le sens de la réduction des protections (droits de douane) les plus fortes (prise en compte de la notion de bandes tarifaires qui suppose que la baisse des droits de douane doit être d'autant plus intense que les protections initiales sont élevées). Le niveau de protection aux frontières constitue un enjeu économique crucial pour l'avenir des productions agricoles communautaires, singulièrement celles qui sont excédentaires - comme pour le beurre ou la viande bovine - où les coûts de production sont nettement supérieurs à ceux des pays les plus compétitifs.

\*\*\*

En réformant sa PAC en 2003, préalablement à la signature d'un accord, l'UE a adopté une stratégie plutôt offensive vis-à-vis de la négociation de l'OMC. Sur le volet du soutien interne, la mise en œuvre du découplage

devrait lui permettre d'accepter une baisse importante du plafond des soutiens jugés distorsifs en limitant les conséquences économiques défavorables pour ses agriculteurs. Sur le volet des subventions aux exportations, son acceptation d'une suppression des restitutions à l'horizon de 2013 offre l'opportunité d'une adaptation progressive dans le temps de ses industries exportatrices ; cela lui permet, par ailleurs, d'exiger certaines concessions (mise en cause des monopoles d'Etat pour le commerce agricole et agroalimentaire de certains pays, prise en compte des crédits à l'exportation dans les soutiens (MGS), etc.) de la part de ses partenaires. Sur le volet de l'accès au marché, l'UE est potentiellement beaucoup plus fragile. De ce fait, elle reste particulièrement vigilante sur l'intensité des concessions à accorder même si elle entend réserver un traitement plus favorable aux pays en développement, et tout particulièrement ceux du groupe des 49 pays les moins avancés (PMA).

## 2. Le soutien aux pays en développement

Depuis la conférence ministérielle de l'OMC à **Seattle** en 1999 les politiques agricoles protectionnistes des pays développés font l'objet de vives contestations par les pays en développement (PED). Les enjeux sont d'importance compte tenu du poids de l'agriculture dans leur économie (population active, produit intérieur brut et exportations). L'essentiel des flux des échanges agroalimentaires se concentrent dans les pays développés. Le cycle ouvert par la déclaration de Doha (2001) qui devrait aboutir à un nouvel accord d'ici fin 2006 vise ainsi non seulement à l'amélioration de l'accès aux marchés et à la réduction de toutes les formes de soutien à l'agriculture mais également à la prise en compte des problèmes spécifiques des pays en développement par un traitement spécial et différencié en leur faveur.

### 2.1. Le poids du secteur agricole et les négociations à l'OMC

Les PED, par opposition aux pays développés, sont très hétérogènes en terme de développement agricole, de richesses nationales (PIB) et de stratégies commerciales. C'est notamment pour cette raison que se sont progressivement constitués - surtout depuis la conférence de Cancun où les PED ont renforcé leur expression - des groupes de pays dont les revendications sont distinctes dans les négociations à l'OMC.

Les **Etats-Unis** et l'**UE** réalisent 53% des exportations mondiales de produits agroalimentaires. Ils ont progressivement modifié leurs politiques agricoles afin de mieux respecter les règles liées au soutien interne. Sur la question des aides à l'exportation, l'UE devra faire face à une suppression des restitutions aux exportations d'ici 2013 et elle exige que les États-Unis fassent de même vis-à-vis de leurs crédits à l'exportation. Concernant l'accès au marché, les États-Unis souhaitent une baisse plus importante des droits de douane que ce que l'UE entend accepter.

Le "**groupe de Cairns**" s'affiche clairement dans le sens d'une libéralisation totale de l'agriculture. Les pays membres (18) de ce groupe - dont l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, le Chili, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et la Thaïlande représentent un tiers des exportations mondiales et recherchent la baisse et l'harmonisation des droits de douane à l'importation entre les tous les membres de l'OMC.

Le groupe "**G20**" qui regroupe en fait 19 pays en développement a la particularité d'avoir huit membres en commun avec le groupe de Cairns : l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, l'Indonésie, le Paraguay, les Philippines et la Thaïlande. Dans les pays du G20, la croissance économique est rapide, le poids (5 à 10% du PIB) du secteur agricole est légèrement plus élevé que celui des pays développés et leurs exportations représentent plus du quart des exportations mondiales. Si le G20 partage la position du groupe de Cairns sur la suppression des aides à l'exportation et la baisse drastique des soutiens internes, il occupe une position intermédiaire entre l'UE et les États-Unis sur l'intensité escomptée de la baisse des droits de douane. D'une manière générale, le G20 est devenu l'un des groupes les plus importants dans les négociations multilatérales depuis le sommet ministériel de Cancun en 2003.

Le groupe "**G90**" comprend 64 pays dont 29 pays les moins avancés (PMA) considérés comme la catégorie de pays la plus en retard économiquement. Dans ces pays et notamment en Afrique, le poids du secteur agricole peut atteindre jusqu'à 60% du PIB. Les exportations des PMA représentent environ 1% du commerce mondial. Ces échanges s'opèrent avec les pays développés dans le cadre de systèmes préférentiels. Ces pays se révèlent très sensibles sur la question du soutien apporté par les pays développés à certaines productions agricoles comme par exemple le coton.

Le "**G10**" (groupe dit "des amis de la multifonctionnalité") comporte dix pays : Bulgarie, Taiwan, Corée du Sud, Islande, Israël, Japon, Lichtenstein, Maurice, Norvège et Suisse. Ces pays ont un développement économique hétérogène mais partagent une position commune très défensive sur les aides intérieures. Ils souhaitent bénéficier de la possibilité de protéger certaines productions agricoles jugées sensibles. Ils s'opposent au G20 sur la question du plafonnement des tarifs ainsi que sur la proposition de révision des critères de la boîte verte.

## 22. Les concessions tarifaires accordées aux Pays en développement

De nombreux facteurs interagissent pour décourager les productions agricoles locales des PED et pour favoriser l'exode rural ce qui, de fait, influe sur leur croissance économique. Au niveau interne, il s'agit principalement des politiques économiques visant le secteur agricole ; du niveau de rendement des cultures vivrières (effet climatique important dans ces pays) ; du niveau d'éducation des acteurs du monde rural ; de la stratégie commerciale (certains pays comme le Mali ou le Brésil privilégient les cultures d'exportation au détriment des cultures vivrières). Au niveau externe, cela concerne les fluctuations des prix mondiaux des matières premières agricoles ; les politiques agricoles commerciales menées dans les pays développés et les fluctuations monétaires. Sans une structuration du développement agricole et sans financement public, de nombreux PED sont confrontés à des déficits d'approvisionnement principalement lors des mauvaises années climatiques ; cela est d'autant plus le cas que leur population croît à un rythme élevé.

Au terme des accords du [cycle de l'Uruguay](#), des **concessions commerciales** ont été accordées aux PED. La réduction des droits de douane, des soutiens internes et des subventions aux exportations a été planifiée sur une période plus longue - dix ans au lieu de six - et moyennant des taux inférieurs à ceux des pays développés. L'application du principe de la non-réciprocité fait également partie des accords : les PED ne sont pas tenus de faire des offres comparables en contrepartie de concessions accordées par les pays développés. Les accords de l'OMC ont également prévu d'autres mesures en faveur des PED : des délais supplémentaires ; des souplesses en terme de sauvegarde de leurs intérêts ; une assistance financière, technique et juridique afin de leur permettre de respecter leurs engagements. Le Comité de commerce et du développement (CCD) de l'OMC est notamment chargé de l'examen de la mise en œuvre des dispositions arrêtées en faveur des PED.

Les PMA disposent d'un **traitement particulier** en ce sens qu'ils ne sont pas tenus de respecter ces engagements mais qu'ils accèdent à toutes les formes d'assistance prévues pour les PED. En 2002, l'OMC a adopté un programme de travail spécifique aux PMA portant notamment sur l'accès aux marchés, l'assistance technique, le soutien aux organismes qui s'emploient à diversifier l'économie des PMA, l'aide permettant de suivre les travaux de l'OMC, etc. Une décision ministérielle spéciale énonce les objectifs et certaines mesures concernant les apports d'aide alimentaire et d'aide au développement agricole. Elle mentionne aussi la possibilité d'une assistance fournie par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale en vue de financer des importations commerciales de produits alimentaires. Un Sous-Comité des PMA relevant du CCD est chargé de la mise en œuvre des dispositions spéciales en faveur des PMA.

Parallèlement ou en complément (Bouet, 2005) aux négociations multilatérales, des accords "régionaux" sont conclus afin que certains PED bénéficient de **préférences commerciales** (OCDE, 2005) dans le cadre de leurs échanges avec certains pays développés. Ces accords commerciaux sont notifiés auprès de l'OMC dans le cadre de l'article XXIV du GATT concernant la constitution de Zone de Libre-Échange et celle des unions douanières. Premier importateur de produits agricoles en provenance des PED - principalement des produits tropicaux (fruits, café, thé cacao et épices) -, l'UE a ainsi sa propre politique en la matière grâce à des préférences tarifaires accordées à certains PED :

- 178 pays bénéficient aujourd'hui du "**système généralisé de préférences**" (SGP). Ce système permet d'accorder, sans réciprocité, des concessions tarifaires telles que la réduction des taux des droits de douanes pour les produits agricoles. Dans le cadre du SGP et depuis 2001, l'UE a ainsi adopté l'initiative "Tout sauf les armes" qui implique le libre accès à son marché sans droits de douane aux 50 PMA.
- 80% des exportations de 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont admises à des taux préférentiels ou à taux zéro dans le cadre de l'accord de Cotonou signé en 2000. Ces accords ont été prolongés jusqu'à fin 2007 date à laquelle ils seront remplacés par un autre accord : le partenariat économique réciproque. Celui-ci devrait aboutir à une zone de libre-échange après une période de dix à douze ans.
- Plusieurs PED (Afrique du Sud, Chili, Mexique, pays méditerranéens, etc.) ont signé des **accords d'association ou de coopération** qui devraient se transformer en accords de libre-échange avec l'UE à terme. Cela ne se traduira pas nécessairement par des droits de douanes nuls pour les produits agricoles.

## 23. Les perspectives des PED dans le cadre de Doha

C'est parce que la plupart des PED sont fortement tributaires du secteur agricole et/ou développent des stratégies d'exportations de ces produits que la Déclaration de Doha prévoit, dans la continuité des autres cycles, l'application d'un traitement spécial et différencié. Les trois volets de la négociation de l'OMC - soutien interne, concurrence à l'exportation et accès aux marchés - sont concernés en priorité. Certains PED (dont les PMA) échapperont à la réduction imposée du soutien interne. Par ailleurs, ils bénéficieront de délais supplémentaires pour appliquer la suppression totale des subventions à l'exportation. Enfin, ils auront l'opportunité de sélectionner les produits dits "spéciaux" dont ils souhaitent le maintien d'une protection forte dans un souci de sécurité alimentaire et de développement rural. Un mécanisme de sauvegarde est également

prévu pour le cas où les importations menaceraient la stabilité de la production nationale. Les PMA pourraient quant à eux bénéficier d'un accès aux marchés des pays développés et des PED qui sont "en mesure de le faire" sans paiement de droits et sans contingent.

À l'**analyse** (Bureau et al., 2005), les PED ne devraient pas beaucoup bénéficier des avantages concédés au titre du soutien interne. En effet, si le traitement spécial et différencié offre à ces pays l'avantage de ne pas subir une baisse de leurs soutiens internes jugés distorsifs aussi intense que dans les pays développés, ils ont pour la plupart de faibles niveaux de soutien. Par ailleurs, les bénéficiaires du traitement spécial et différencié auraient une période plus longue pour mettre en place les dispositions prévues dans les accords commerciaux multilatéraux. Or la plupart d'entre eux appliquent déjà des droits de douane inférieurs ou sont peu concernés par ces accords.

Si le principe du traitement spécial et différencié peut être critiqué sur plusieurs aspects, c'est également le cas de la libéralisation des échanges d'une manière générale. Certains PED, au premier rang desquels l'Inde, s'interrogent sur les effets d'une trop grande libéralisation par rapport à la stabilité de leur marché intérieur (principe de la sécurité alimentaire). En outre, les pays importateurs nets les plus pauvres redoutent les effets potentiels d'une hausse des cours mondiaux sur l'augmentation de leur facture alimentaire.

Les accords multilatéraux de l'OMC peuvent conduire à baisser des **marges préférentielles** (Chevassus et Gallezot, 2003) dont disposaient certains pays ACP au titre d'accords passés avec l'UE. En effet, ces pays vont se retrouver en situation de concurrence commerciale plus difficile avec d'autres pays exportateurs. Il s'agit notamment des pays d'Amérique centrale (bananes), du Brésil et de l'Argentine (sucre) et de l'Australie (viandes). De fait, la libéralisation des échanges bénéficiera principalement aux PED qui se trouvent être actuellement défavorisés en terme d'accès aux marchés des pays développés.

Pour la plupart des PED, d'autres difficultés s'ajoutent à celle de l'accès au marché. En effet, les **obstacles non tarifaires** - réglementations techniques, sanitaires et phytosanitaires - restreignent leurs possibilités d'exportations. Les pays développés, notamment les grands pays exportateurs, ont un rôle prépondérant dans la définition de ces réglementations qui sont majoritairement définies au niveau international (Accords SPS de l'OMC et recommandations du Codex alimentarius et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)).

## Conclusion

À l'échelle internationale, la question du soutien aux activités agricoles fait l'objet de débats d'autant plus controversés que ce secteur joue un rôle important sur un plan économique et social (notamment dans les PED) mais également territorial et environnemental. En fonction de leur histoire, de leur relief, du climat, des potentialités agronomiques, de la densité de leur population, les pays ne disposent pas tous du même type d'agriculture. Dans les pays développés, l'intensité et la nature des soutiens sont assez hétérogènes entre les pays d'Océanie, les États-Unis ou encore l'UE. Dans les PED, principalement ceux relevant du statut des PMA, l'intervention publique en agriculture est modeste alors même que la question agricole est stratégique. De fait, les négociations multilatérales de l'OMC qui traitent de l'accès au marché, des aides à l'export et du soutien interne peuvent avoir une influence réelle (au-delà des seuls accords bilatéraux) sur l'évolution des courants d'échanges agroalimentaires entre les pays du monde et par la même sur leurs dynamiques économiques et leurs modèles de développement. La libéralisation des marchés agricoles va se poursuivre avec (ou sans) le prochain accord du cycle de Doha. Son intérêt est plus ou moins évident ou au contraire problématique selon les pays et devra encore faire l'objet de nombreuses analyses économiques. En ne représentant plus que 9% du commerce mondial, contre 50% à la naissance du GATT en 1947, l'agriculture reste légitimement au cœur de nombreux débats sur l'ouverture des marchés. D'autant plus que ce secteur est amené, dans le contexte d'une raréfaction des ressources pétrolières, à jouer un rôle important dans le domaine de la production énergétique, domaine lui-même étroitement lié aux stratégies d'indépendance des États.

## Sources et pour en savoir plus

### Sources :

- Anania G., Bohman M. E., Carter C. A. and McCalla A. F.** (Ed.) (2004) "Agricultural Policy Reform and the WTO : Where Are We Heading ?", Cornwall, 648 p.
- Bouet, A.** (2005) "Les accords régionaux modifient-ils la donne en matière de négociation commerciale multilatérale ?" Déméter 2006, Economies et Stratégies Agricoles, pp 169-205.
- Bureau J.C., Jean S. et Matthews A.** (2005) "The consequences of agricultural trade liberalization for developing countries distinguishing between genuine benefits and false hope", CEPII, n° 2005-13 August ([PDF](#))
- Bureau J.C., Gozlan E. et Jean S.** (2005) "La libéralisation des échanges agricoles, une chance pour les pays en développement ?" Revue Française d'Economie, vol 1, n° XX, pp 109-145 ([PDF](#))
- Butault, J.-P.** (2006) "Les enjeux de la réforme de la PAC de 2003" La revue de la CFTD, mars-avril 2006, pp 4-12 ([PDF](#))

**Butault J.-P., Gohin A., Guyomard H. et Barkaoui A.** (2005) "La réforme de la Politique Agricole Commune de juin 2003 : que peut-on attendre du découplage de la politique de soutien des revenus ?", Séminaire Fourgeaud, 44 p. ([PDF](#)) Paru également dans la Revue française d'économie, vol 1, n° XX, pp 57-107.

**Butault J.-P. et Guyomard H.** (2004) "La PAC issue de la réforme de juin 2003 est-elle compatible avec l'accord-cadre de l'été 2004 à l'OMC ?", OCL, vol. 11, n° 4-5, juillet-octobre 2004, pp 336-344 ([PDF](#))

**Butault J.-P.** (sous la dir. De) (2004) "Les soutiens publics à l'agriculture : théorie, histoire, mesures", Editions Inra, Paris, 307 p. ([Résumé](#))

**Chatellier V.** (2006) "Le découplage et les droits à paiement unique dans les exploitations laitières et bovins-viande en France" Cahiers d'économie et sociologie rurales, n° 78, pp 53-80 ([PDF](#))

**Chatellier V., Delattre F.** (2005) "Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne" Economie rurale, n° 288, juillet-août, pp 40-57 ([PDF](#))

**Chevassus-Lozza E. et Gallezot J.** (2003) "Preferential agreements - Tariff Escalation: What are the consequences of the multilateral negotiations for the access of developing countries to the European market?", International Conference "Agricultural policy reform and the WTO : where are we heading ?" Capri (Italy), June 23-26, 2003 ([PDF](#))

**Guyomard H.** (2005) "La PAC issue de la réforme de juin 2003 a-t-elle un avenir ?", colloque SFER, Paris, 10p. ([PDF](#))

**Journées** "Réforme de la Politique Agricole Commune de juin 2003", Paris, 10 décembre 2003 ([Site](#))

**OCDE** (2005) "Les régimes préférentiels dans les domaines agricole et alimentaire : le cas de l'Union européenne et des Etats-Unis", Paris, 197 p.

**Plus d'informations :**

- [Site de la Commission européenne - Agriculture et développement rural](#)
- [Site de l'OMC - Comprendre les accords sur l'agriculture](#)
- [Site de l'OMC - Négociations sur l'agriculture](#)
- [Site de l'OCDE - Agriculture, alimentation et pêcheries](#)