

Politiques agricoles et négociations à l'OMC :
des discours aux réalités

Adeline Croyère

Rémi Jacquot

Antonin Vergez

Ingénieurs-élèves à l'ENGREF de la promotion 2003-2005

Février 2004

Rapport TGE auprès de l'ENGREF

Sujet proposé par Monsieur Bernard Wolfer, chercheur à l'INRA, Unité MONA, INRA

Sommaire

REMERCIEMENTS	3
INTRODUCTION.....	4
I. GENERALITES SUR L'OMC ET RAPPEL DES ENGAGEMENTS PRIS EN MATIERE AGRICOLE.....	6
1) GENERALITES SUR LE FONCTIONNEMENT ET LES MEMBRES DE L'OMC, AINSI QUE SUR LES ACCORDS AGRICOLES.....	6
2) LE CYCLE DE L'URUGUAY ROUND (1986-1994) MARQUE L'ENTREE DU SECTEUR AGRICOLE DANS LES NEGOCIATIONS MULTILATERALES	9
3) LES TROIS VOLETS DE LA LIBERALISATION AGRICOLE A L'OMC ET LES AMENAGEMENTS PREVUS	11
4) LES AMENAGEMENTS	14
II. PRINCIPES JUSTIFIANT LA LIBERALISATION.....	15
1) LA THEORIE DES AVANTAGES COMPARATIFS	15
2) LES SPECIFICITES DU SECTEUR AGRICOLE	17
3) LES MODELES D'EQUILIBRE GENERAL CALCULABLE (MEGC).....	21
4) LE PROTECTIONNISME PEUT-IL ETRE SOURCE DE CROISSANCE ?	23
III. CARACTERISATION DE L'ETAT ACTUEL DES NEGOCIATIONS.....	24
1) UNE DIVERSITE DES POLITIQUES AGRICOLES.....	24
2) DES STRATEGIES D'ALLIANCE OPPORTUNISTES ET COMPLEXES.....	25
3) PRINCIPAUX POINTS DE BLOCAGE ACTUELS	33
IV. TROIS EXEMPLES D'OBSTACLES A LA LIBERALISATION.....	34
1) LES SUBVENTIONS DISTORSIVES	34
2) BARRIERES NON TARIFAIRES.....	44
3) ACCORDS BILATERAUX : EXEMPLE DES ACCORDS DE COTONOU (EX CONVENTION DE LOME) ET DES ECHANGES COMMERCIAUX DE SUCRE ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES PAYS ACP.....	49
V. QUEL AVENIR ?.....	55
1) EVENEMENTS A VENIR	55
2) PISTES DE REFLEXION POUR L'AVANCEE DES NEGOCIATIONS.....	58
CONCLUSION.....	64
ANNEXES	65
ANNEXE 1 : TABLEAU DES ABREVIATIONS ET DES SIGLES	66
ANNEXE 2 : TABLEAU RECAPITULATIF DES PERSONNES RENCONTREES	67
ANNEXE 3 : DONNEES SUR LE MARCHE DU COTON, ANNEES 1998 A 2004	69
ANNEXE 4 : GRAPHIQUE 1: EVOLUTION DES EXPORTATIONS DE VIANDE DE POULET (EN VOLUME).....	70
ANNEXE 5 : GRAPHIQUE 2: EVOLUTION DES EXPORTATIONS DE SUCRE BRUT (EN VOLUME)	70
ANNEXE 5 : GRAPHIQUE 2: EVOLUTION DES EXPORTATIONS DE SUCRE BRUT (EN VOLUME)	71
BIBLIOGRAPHIE.....	72

Remerciements

Nous remercions M. Bernard Wolfer, chercheur en politiques économiques à l'INRA commanditaire de cette étude sur les politiques agricoles et négociations à l'OMC, de nous avoir encadrés de manière très sympathique et aidés, à plusieurs reprises, à recentrer notre travail.

Nous remercions M. Hervé Reverbori, professeur d'alimentation, tuteur Engref, pour les conseils méthodologiques et les contacts qu'il nous a donnés.

Nous remercions également vivement l'ensemble des personnes rencontrées au cours de ce travail -tout particulièrement Monsieur Cédric Pene de la délégation permanente française à l'OMC- pour le temps qu'elles ont accepté de nous consacrer, malgré leurs occupations professionnelles. Qu'elles soient certaines de l'aide précieuse apportée pour cerner les pistes de réflexion qu'il convenait d'aborder dans le sujet.

Introduction

Bien qu'une majorité de pays se déclare en faveur de la libéralisation des échanges, les négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC subissent fréquemment de sérieux revers comme à Seattle et dernièrement à Cancun. Quand un consensus n'est pas trouvé, les conférences ministérielles sont ajournées. Ainsi, le processus de libéralisation semble ne pas être un long fleuve tranquille et cela pourrait traduire un écart entre le discours généralisé pro-libéral et les pratiques et intérêts réels des pays négociateurs. De la grande diversité des pays membres, en terme de niveau de développement, croisée à celle des productions, des exportations et des importations nationales, résultent des intérêts commerciaux souvent divergents.

En matière d'agriculture, les enjeux sont vitaux au Nord comme au Sud. Face à la chute des prix et à des cours des produits agricoles structurellement bas, les politiques agricoles des pays développés se traduisent en partie par des aides publiques, plus ou moins distorsives, visant à renforcer le revenu des agriculteurs (en faible proportion par rapport à la population active) et ainsi, à maintenir un tissu social rural. Dans les pays en voie de développement où la part des producteurs parmi la population active est généralement bien plus élevée, les moyens financiers manquent pour dédommager les agriculteurs, qui subissent de plein fouet la baisse des prix mondiaux, en partie due aux soutiens financiers apportés par les pays riches.

Même si le discours partagé est celui prônant la libéralisation des échanges, des tensions surviennent quand il s'agit de négocier les modalités et la vitesse d'atteinte du système de libre-échange. Aussi, on peut se demander pourquoi les politiques commerciale ne se déplacent pas spontanément vers le libre échange alors que les théories libérales (avantages comparatifs notamment) assurent tous les pays d'un gain mutuel.

L'objectif de cette étude est d'identifier les discours et les réalités qui sous-tendent les négociations et les politiques des pays. Il s'agit donc de montrer que derrière des discours libéraux se cachent des volontés de défense des marchés pour certains produits.

Dans un premier temps nous revenons brièvement sur les engagements pris lors des cycles de négociations multilatérales, puis nous tentons d'analyser les principes théoriques justifiant la libéralisation ainsi que leurs limites. Puis, après avoir caractérisé l'état actuel des négociations, nous analyserons de manière concrète trois cas de produits (sucre, coton, et poulet) traduisant cette plus ou moins forte réticence à la libéralisation totale. Enfin, nous tenterons d'imaginer quelles pourraient être les voies de compromis.

Les méthodes utilisées sont la synthèse bibliographique, le suivi de l'actualité et le recueil, au cours d'entretiens, de nombreuses positions stratégiques et politiques d'acteurs de ces négociations : trois délégations à l'OMC et l'Organisation non gouvernementale Oxfam rencontrées à Genève, Commission européenne (deux personnes de la DG Commerce et deux personnes de la DG Agriculture rencontrées à Bruxelles, Ministères français de l'agriculture (DPEI), des finances (DREE), des affaires étrangères (DG CID), chefs d'entreprises (Dagris, Doux), chercheurs (INRA et CIRAD), organisations professionnelles (Voir en annexe 2 le tableau des personnes rencontrées).

I. Généralités sur l'OMC et rappel des engagements pris en matière agricole

1) Généralités sur le fonctionnement et les membres de l'OMC, ainsi que sur les accords agricoles

a) Fonctionnement de l'OMC

De 1947 à 1994, le commerce international des marchandises était régi par les accords du GATT (General Agreement on Tariff and Trade). Cet accord fournissait un cadre réglementaire pour le commerce des marchandises uniquement et dont le but était la baisse généralisée des droits de douane. Les accords de Marrakech de 1995 ont institué l'OMC et cet ensemble de règles s'est élargi à d'autres sujets comme les services, la propriété intellectuelle et l'agriculture. Les barrières non tarifaires, les subventions et le dumping étaient déjà l'objet de négociations dans les accords du GATT. Depuis 1995, le texte actualisé du GATT constitue l'accord de référence de l'OMC pour ce qui est du commerce des marchandises. Il comporte des annexes portant sur des secteurs spécifiques, tels que l'agriculture et les textiles, et traitant de questions particulières telles que le commerce d'Etat, les normes de produits,...

L'OMC vise à ce que le commerce soit aussi équitable et libre que possible en négociant des règles et en les respectant : non discrimination (clause de la nation la plus favorisée, traitement national), réciprocité (négociations par concessions réciproques sur les tarifs), transparence (prévisibilité, notifications). Le marché est la forme retenue et prônée pour le fonctionnement des échanges. On cherche donc à chaque négociation multilatérale à ce que le marché des différents produits soit ou devienne le plus proche possible du marché idéal et que les prix soient le reflet le plus exact de la mise en concurrence des différentes économies de production. Pour gérer de manière juridique les possibles contentieux commerciaux et éviter qu'ils ne dégénèrent en représailles injustes, l'Organe de Règlement des Différends (ORD) est mis en place. Cette instance permet de trancher les litiges caractérisés par l'attaque d'un pays contre un autre, que l'on appelle panel. L'analyse de quelques panels en cours peut nous permettre de comprendre dans quelle mesure le discours pro libéral général n'est pas ou insuffisamment appliqué en matière d'échanges agricoles.

Aujourd'hui 146 pays sont membres de l'OMC et ils représentent plus de 97 % du commerce mondial. L'Union européenne est membre à part entière de l'OMC et négocie au nom des états membres : une position européenne est définie entre les Etats membres, ceux-ci n'ont pas la parole durant les négociations. Les décisions se prennent par consensus, ce qui a tendance à entraîner généralement un ajustement par le bas du niveau des engagements pris. L'organe suprême de décision est la conférence ministérielle. Au niveau inférieur se trouve le conseil général qui peut se réunir en tant qu'organe de règlement des différends ou en tant qu'organe d'examen des politiques commerciales.

Selon la clause de la nation la plus favorisée, toutes les nations peuvent bénéficier des tarifs appliqués par chaque pays : ce principe est hérité du GATT. Ce qu'accorde un pays à un autre, tous les autres doivent en principe en bénéficier. Les acquis sont ainsi généralisés et profitables à tous. Cependant il existe des aménagements, notamment en ce qui concerne les accords bilatéraux entre pays riches et pauvres et la souplesse de mise en œuvre des engagements par les pays en voie de développement.

b) Diversité des pays en développement à l'OMC

Plus des trois quarts des pays membres de l'OMC font partie des pays en voie de développement ou des pays les moins avancés. Il n'existe pas à l'OMC de définition des pays « développés » et « en développement ». Les pays en développement sont classés comme tels par auto désignation, bien que ce procédé ne soit pas nécessairement accepté de manière automatique par tous les organes de l'OMC. Le terme commun « pays en développement » cache une disparité importante de type d'économie puisqu'on y retrouve des pays émergents comme l'Inde, la Chine ou le Brésil mais aussi des pays moins développés comme le Guatemala et la Mongolie. Pour l'OMC, les pays les moins avancés (PMA) sont désignés comme tels par la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement), selon un indice de développement calculé à partir de données objectives (espérance de vie, taux d'alphabétisation, etc.). La liste de l'ONU compte actuellement 49 pays dont 30 sont devenus à ce jour membres de l'OMC. Il s'agit de l'Angola, le Bangladesh, le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, Djibouti, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, Haïti, les Iles Salomon, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, les Maldives, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Myanmar, le Niger, l'Ouganda, la République centrafricaine,

la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, la Tanzanie, le Tchad, le Togo et la Zambie.

c) En matière non tarifaire, les échanges de produits agricoles doivent se faire en conformité avec deux textes particuliers (SPS et OTC)

Accords SPS

L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (l'accord SPS) est entré en vigueur au moment de la création de l'OMC le 1^{er} janvier 1995. Il a trait à l'application des réglementations concernant l'innocuité des produits alimentaires ainsi que la protection de la santé des animaux et la préservation des végétaux. Il permet aux pays d'établir leurs propres normes mais il dispose que les réglementations doivent avoir un fondement scientifique. Celles-ci ne doivent être appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux. Elles ne doivent pas non plus entraîner de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où existent des conditions similaires ou identiques.

Les pays membres sont encouragés à appliquer les normes, directives ou recommandations internationales, dans le cas où il en existe. Ils peuvent cependant adopter des mesures correspondant à des normes plus élevées s'il y a une justification scientifique. Ils peuvent aussi établir des normes plus élevées sur la base d'une évaluation appropriée des risques, pour autant que l'approche suivie soit cohérente et non arbitraire.

L'accord SPS est basé sur un ensemble de normes de directives et recommandations internationales élaborées par les organisations internationales compétentes, dont la Commission du Codex Alimentarius, l'Office international des Epizooties, et les organisations internationales et régionales compétentes opérant dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux.

Pour évaluer le risque pour la santé et la vie des animaux ou pour la préservation des végétaux et déterminer la mesure à appliquer pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre ce risque, les Membres tiendront compte, en tant que facteurs économiques pertinents : du dommage potentiel en termes de perte de production ou de ventes dans le cas de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie, des coûts de la lutte ou de l'éradication sur le territoire du Membre importateur, et du rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques.

Dans le cas où des investissements substantiels seraient nécessaires pour qu'un pays en développement Membre exportateur se conforme aux prescriptions sanitaires ou phytosanitaires d'un pays Membre importateur, ce dernier devrait envisager l'octroi d'une assistance technique qui permettra au pays en développement Membre de maintenir et d'accroître ses possibilités d'accès au marché pour le produit en question.

Accords OTC

Les règlements techniques et les normes industrielles jouent un rôle important mais ils varient d'un pays à l'autre. L'existence d'un si grand nombre de normes différentes rend les choses difficiles pour les producteurs et les exportateurs. Si les normes sont fixées arbitrairement, elles pourraient servir de prétexte au protectionnisme. Les normes peuvent devenir des obstacles au commerce. L'accord vise tous les règlements techniques et normes volontaires ainsi que les procédures destinées à assurer leur respect, à l'exception des mesures sanitaires et phytosanitaires définies par l'Accord SPS. Les mesures OTC peuvent toucher n'importe quel sujet, par exemple les dispositifs de sécurité pour automobiles, les économiseurs d'énergie ou la forme des emballages en carton pour produits alimentaires. La philosophie globale de l'accord repose sur le fait que les importations sont traitées de la même façon que les produits nationaux et que tous les importateurs doivent être traités de la même façon. (Bonnardel, Deronzier, Wainstain, 2000)

2) Le cycle de l'Uruguay Round (1986-1994) marque l'entrée du secteur agricole dans les négociations multilatérales

Le GATT originel ne concernait pas le commerce des produits agricoles. Par exemple, il permettait aux pays d'appliquer certaines mesures sans limites : des mesures non tarifaires telles que des contingents d'importation et l'accord de subventions non plafonnées, des mesures tarifaires telles que des taxes et subventions variables. Le commerce des produits agricoles a été gravement faussé, notamment par le recours à des subventions à l'exportation qui n'auraient pas été, en principe, autorisées pour des produits industriels. On a aussi choisi d'inclure l'agriculture à l'OMC afin de réglementer les échanges car il y avait représailles sur représailles (augmentation des droits de douane sur certains produits) et c'était l'escalade.

Le cycle de l'Uruguay a ainsi engendré le premier accord multilatéral consacré au secteur agricole. Même si le commerce des produits agricoles n'est pas le plus important (10% seulement du commerce mondial concerne directement les produits agricoles en 1995, contre environ 50% en 1947), le volet agricole a pris une ampleur importante dans les négociations du cycle de l'Uruguay. Il a été mis en œuvre sur une période de six ans (et est toujours mis en œuvre par les pays en développement pour une période de 10 ans) à partir de 1995.

Les engagements pris portent sur les trois piliers suivants :

- accès au marché : différentes restrictions aux importations
- soutien interne : subventions et autres programmes de soutien (boîtes orange, bleu et verte), y compris ceux qui visent à accroître ou à garantir les prix à la production et les revenus des agriculteurs.
- subventions à l'exportation et autres méthodes artificielles assurant la compétitivité des exportations.

Les négociations agricoles lors du cycle de l'Uruguay étaient très polarisées, ne mettant principalement en scène que les Etats-Unis et l'Europe. Ces deux ensembles sont les premiers exportateurs agricoles mondiaux (la France est d'ailleurs le premier exportateur de produits alimentaires et l'Europe, le premier importateur de produits agricoles et alimentaires). L'exception agricole défendue par l'Europe depuis les années 50 et incarnée par la politique agricole commune (prélèvements à l'importation, restitutions aux exportations, préférence communautaire) fut remise en cause par les Etats-Unis et devint l'objet de négociations visant à rendre plus accessible le marché européen.

La notion de Mesure Globale de Soutien (MGS) a ainsi été créée à l'initiative de l'Union européenne pour permettre de comparer les niveaux de soutien (total, c'est-à-dire plus large que les seules subventions aux exportations que critiquaient les Etats-Unis) accordé aux agriculteurs des Etats-Unis, de l'Union européenne et du Japon. En élargissant les négociations à l'ensemble des soutiens, l'Union européenne réussit à faire partager les responsabilités, puisque les Etats-Unis sont de gros fournisseurs de soutiens internes. Malgré cela, c'est l'Union européenne qui fut contrainte de réformer sa politique agricole commune (gel des terres, quantités produites limitées, quantités exportées limitées) (Wolfer B., 1995).

3) Les trois volets de la libéralisation agricole à l'OMC et les aménagements prévus

L'accord de Marrakech permet aux gouvernements d'aider leur secteur rural, mais de préférences par des mesures qui faussent le moins possible les échanges. Il ménage aussi une certaine souplesse dans la mise en œuvre des engagements. Ainsi, les pays en développement ne sont pas tenus de réduire autant que les pays développés leurs subventions ou leurs droits de douane et bénéficient d'un délai supplémentaire pour s'acquitter de leurs obligations. Les pays les moins avancés ne sont pas du tout tenus de réduire leurs soutiens et tarifs douaniers. En revanche, ils ne peuvent les augmenter que dans une certaine limite. Des dispositions spéciales portent sur les intérêts des pays qui doivent importer les produits alimentaires dont ils ont besoin et sur les préoccupations des pays les moins avancés.

Les objectifs numériques de réduction de subvention et de protection des produits agricoles ont été convenus lors du cycle de l'Uruguay et sont présentés dans le tableau ci-après :

	Pays développés	Pays en développement
Durée de l'engagement	6 ans	10 ans
Période	1995-2000	1995-2004
Droits de douane		
Réduction moyenne pour tous les produits agricoles	-36%	-24%
Réduction minimale par produit	-15%	-10%
Soutien interne		
Réduction de la MGS totale pour le secteur (période de base: 1986-1988)	-20%	-13%
Exportations		
Valeur des subventions	-36%	-24%
Quantités subventionnées (période de base: 1986-1990)	-21%	-14%

a) La conversion des barrières non tarifaires en droits de douane réductibles : la « tarification » de l'accès au marché

La nouvelle règle en matière d'accès aux marchés de produits agricoles est « droits de douane uniquement ». Avant le cycle d'Uruguay, les importations de certains produits agricoles étaient limitées par des contingents et d'autres mesures non tarifaires. Ceux-ci ont été remplacés par des droits de douane qui assuraient un degré de protection à peu près équivalent, ce que l'on appelle la « tarification ». Cela permet de soumettre aux obligations homogènes de réduction, des produits, dont la protection, non tarifaire, ne permettait pas de quantifier clairement le niveau de protection.

Cette conversion des restrictions non tarifaires en droit de douane, peut, si l'équivalence de protection n'est pas atteinte, provoquer une baisse soudaine des prix internes due à un accroissement des importations. Aussi, les gouvernements sont autorisés à prendre des mesures d'urgence spéciales (« sauvegarde spéciale ») afin de protéger leurs agriculteurs. L'article 5 de l'Accord sur l'agriculture, concernant la clause de sauvegarde spéciale précise les conditions de déclenchement et le niveau du droit additionnel autorisé en fonction du prix C.A.F. moyen sur les trois dernières années et/ou de la part des importations en volume par rapport à la consommation intérieure.

b) Soutiens internes et couleur de boîtes

Les soutiens internes couplés visant à soutenir les prix intérieurs dans un grand pays perturbent le marché mondial en ce sens qu'ils encouragent la surproduction et limitent ainsi les quantités qui auraient pu être importées du marché et peuvent conduire à subventionner les exportations (comm. pers., Voituriez, 2004). L'accord sur l'agriculture fait cependant la distinction entre les soutiens qui ont pour effet de stimuler directement la production, dits « couplés », et ceux considérés comme n'ayant aucun effet direct sur la production, dits « découplés ». Des études de l'OCDE ont conduit à classer ces programmes de soutiens internes en trois catégories, selon leur caractère plus ou moins distorsif, appelées boîtes. La boîte orange contient les soutiens incitant directement la production, donc distorsifs, et est donc amenée à être réduite. La boîte bleue contient les aides couplées mais associées à un programme de contrôle de l'offre, elles sont supposées faiblement distorsives. Enfin, la boîte verte, contient les soutiens dits non distorsifs comme les aides pour le développement rural ou éco conditionnées.

Les réformes successives de la politique agricole commune (PAC) tendent à faire glisser les soutiens vers des aides moins distorsives. Il s'agit de vider la boîte orange pour remplir la boîte verte, et conditionner ces aides de la boîte verte à des aspects environnementaux et autres. Cependant, cette tendance au découplage ne peut supprimer totalement l'effet distorsif sur le marché mondial et sur les prix mondiaux en présence de risque (Hennessy, 1998 et OCDE, 2003 cités par Voituriez, Le Cotty, 2003). C'est ce que reprochent certains PVD et PMA qui jugent qu'il y a encore concurrence imparfaite même avec des soutiens de la boîte verte. Certains voient donc encore orange quand d'autres voient vert. Qui est daltonien ?

c) Subventions aux exportations

L'accord sur l'agriculture (articles 8, 9, 10, 11 et 12) proscrit les subventions à l'exportation de produits agricoles, sauf lorsqu'elles sont spécifiées dans les listes d'engagement des membres, auxquels cas ceux-ci sont tenus de réduire à la fois les montants des dépenses effectués à ce titre et les quantités d'exportation subventionnées. En prenant comme base les moyennes de la période 1986-1990, les pays développés ont ainsi décidé de réduire par tranche égales et de 36% au total la valeur de leurs exportations pendant une période de 6 ans à partir de 1995 (24% sur 10 ans pour les pays en développement). Ils ont aussi convenu de réduire de 21% en 6 ans les quantités d'exportation subventionnées (14% sur 10 ans pour les pays en développement).

Les pays les moins avancés ne sont tenus d'effectuer aucune réduction, ce qui peut être considéré comme un « faux » avantage, ces pays n'ayant de toute façon pas les moyens financiers de subventionner leurs exportations.

Malgré ces engagements, l'OMC a ménagé en fait les grands producteurs et exportateurs agricoles (de céréales essentiellement), puisque les parts de marché qui durent être ouvertes par chaque pays (3 à 5%) étaient déjà presque toutes atteintes et que la clause de sauvegarde permit de protéger le marché européen presque aussi bien que l'ancienne préférence communautaire (Wolfer B., 1995).

4) Les aménagements

a) Traitement spécial et différencié

L'OMC reconnaît pleinement la nécessité d'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement, notamment en ce qui concerne l'agriculture. L'objectif est d'élargir les possibilités offertes à ces pays en matière d'accès au marché sans méconnaître l'importance de la sécurité alimentaire ni la nécessité pour certains pays de maintenir une protection pendant la phase d'adaptation à une libéralisation plus poussée des échanges. Les principales mesures de ce traitement spécial et différencié sont :

- période plus longue pour la mise en œuvre des engagements et des accords
- mesures visant à accroître les possibilités commerciales de ces pays
- dispositions exigeant de tous les membres de l'OMC qu'ils préservent les intérêts commerciaux des pays en développement
- soutiens destinés à aider ces pays à mettre en place l'infrastructure nécessaire pour participer aux travaux de l'OMC, à gérer les différends et appliquer les normes techniques
- dispositions relatives aux PMA membres

b) Clause de sauvegarde spéciale

C'est une disposition figurant à l'article 5 de l'Accord sur le commerce du cycle de l'Uruguay, qui autorise les membres de l'OMC, lorsque leur situation commerciale le justifie, à appliquer des droits additionnels pour prévenir un emballement inopiné des importations ou la baisse brutale des prix à l'importation.

c) Clause de paix

L'accord sur l'agriculture contient également une « clause de paix » (article 13) qui vise à diminuer le risque de différends ou de contestations concernant les subventions agricoles ayant un effet sur le commerce pendant une période de 9 ans. Tant qu'elles ne dépassaient pas leur niveau de 1992, il n'était pas possible de les attaquer devant l'Organe de règlement des différends. Cette clause a pris fin le 31 décembre 2003 et on pourrait imaginer que les pratiques de l'Union européenne, des Etats-Unis et du Japon, y compris celles qui font formellement partie des boîtes verte ou bleue, soient donc remises en cause devant cette

juridiction (G. Daudin, Alternatives économiques), ce dont nous parlerons ultérieurement au V-I-2).

II. Principes justifiant la libéralisation

1) La théorie des avantages comparatifs

David Ricardo est célèbre pour avoir développé une défense inconditionnelle du libre-échange. On comprend mieux la portée de l'analyse de Ricardo si l'on a à l'esprit ce qui la distingue de celle d'Adam Smith. Ce dernier est favorable au commerce international uniquement lorsque les différents participants à l'échange disposent chacun au moins d'un bien pour lequel ils détiennent au moins un avantage absolu, c'est-à-dire quand chaque pays produit au moins un bien à un coût inférieur à celui du pays avec lequel il envisage de commercer (théorie des avantages absolus). En langage moderne on dirait que la participation au commerce international est utile quand un pays est compétitif sur au moins un produit.

Ricardo a montré que le commerce international est favorable y compris quand le pays ne dispose d'aucun avantage absolu. Pour bénéficier de l'échange international, il suffit que chaque pays se spécialise dans le ou les produits pour lesquels il dispose d'un avantage relatif (appelé avantage comparatif).

La théorie des avantages comparatifs n'assure de gain unilatéral au libre échange que dans le cas d'un petit pays, c'est-à-dire d'un pays n'affectant pas le prix mondial. Un grand pays, lui, peut avoir intérêt à imposer des droits de douane sur certains secteurs où il dispose d'un pouvoir d'influence sur le prix afin de le modifier et d'augmenter son bien-être national. On parle alors d'une manipulation des termes de l'échange (théorie du tarif optimal). Le tarif optimal est non nul dans le cas d'un grand pays (le protectionnisme est avantageux), et il est nul dans le cas d'un petit pays (le protectionnisme est toujours désavantageux en analyse statique, et ce, quelque soit la politique des pays partenaires). Les échecs des sommets à l'OMC seraient donc en partie dus au fait que le libre échange n'offre d'intérêt que pour les petits pays. Ne perdons pas de vue qu'il s'agit de considérations théoriques tirées d'analyse statiques. En réalité, l'aspect dynamique du marché, les spécificités sectorielles et/ou nationales poussent à nuancer ces conclusions.

Pourquoi existe-t-il des accords contraignants les pays à aller vers le libre échange ?

Le protectionnisme des grands pays est destructeur lorsque plusieurs grands pays commercent entre eux. A un tarif douanier répond un autre tarif et ainsi de suite. L'escalade tarifaire devient destructrice de richesse dans les pays même qui l'appliquent. L'accord commercial ne fait qu'énoncer des règles qui vont assurer chaque grand pays que les autres grands pays vont effectivement libéraliser. En effet, si le grand pays libéralise seul, il est perdant. L'accord commercial supprime la « triche » entre les grands pays. Tel est le but des piliers du GATT (réciprocité, transparence et non discrimination). Le résultat est que le gain au démantèlement tarifaire multilatéral est supérieur à celui d'un protectionnisme de représailles (comm. pers., Voituriez, 2004).

La théorie des avantages comparatifs est-elle applicable au secteur agricole ?

La critique de la loi de Ricardo et de ses versions modernes se concentre sur le caractère irréaliste des hypothèses nécessaires à la démonstration : l'approche est statique, les effets à long terme ne sont pas pris en compte, les biens produits circulent librement et sans coût sur l'ensemble de la planète, les rendements sont constants, le plein emploi et l'équilibre de la balance commerciale sont supposés automatiques.

Or, selon Tancrede Voituriez (comm. pers., 2004), l'argument d'hypothèses irréalistes est lui-même critiquable : les coûts de transport sur de longues distances sont bas, les rendements sont plus ou moins constants en agriculture, les biens circulent librement, et les biens sont relativement homogènes.

Si le commerce ne permet pas de « valoriser » la théorie des avantages comparatifs en agriculture, ce n'est pas à cause de ses hypothèses mais plutôt à cause des défaillances des marchés internationaux agricoles (comm. pers., Boussard, Voituriez, 2004) : volatilité des prix due aux incertitudes sur la production, risques non assurés. En particulier en présence de risque et d'externalités, il peut être requis d'intervenir pour pallier ces défaillances.

Quelle est la cause de la nature défaillante des marchés internationaux agricoles ? L'analyse des spécificités du secteur agricole peut apporter un élément de réponse.

2) Les spécificités du secteur agricole

L'agriculture bénéficie au sein de l'OMC, d'un traitement particulier. Malgré la volonté de pays à tendance libérale (anciens du groupe de Cairns) d'intégrer ce secteur d'activité dans les règles générales de l'OMC et de le banaliser dans le régime des produits industriels, le caractère spécifique de l'agriculture est confirmé régulièrement au cours des conférences ministérielles. L'Union européenne tente de fédérer d'autres pays autour de son type de modèle agricole (pays d'Europe centrale et orientale, Norvège, Suisse, Japon et quelques pays en développement) basé sur le concept de la multifonctionnalité, explicitement protectionniste.

a) Une forte dépendance au climat et aux aléas sanitaires

Le cycle de production agricole se différencie des cycles de production industriels car les facteurs de production sont tributaires d'évènements extérieurs non maîtrisables et peu prévisibles. Rendement et qualité des productions animales et végétales dépendent de la température, de l'ensoleillement et de l'humidité. Les progrès techniques (irrigation, fertilisation...) ont conduit à réduire cette dépendance mais ne l'ont pas fait disparaître. L'équilibre des marchés est ainsi fortement perturbé lorsque des évènements affectent la production (grêle, gel, inondation, sécheresse, épizooties). Les agriculteurs des pays en développement peuvent être encore plus soumis à ces aléas et disposent d'encore moins de moyens pour amoindrir leurs effets. Les pays pauvres ont peu de moyens pour s'assurer contre les aléas du marché puisque les politiques agricoles sont très coûteuses. Une mauvaise année y laisse des traces plus importantes en terme d'exode rural, de famine.

b) Les contraintes des marchés

En raison de l'intervalle de temps incompressible nécessaire à la production (depuis la mise en production jusqu'à la possible commercialisation), il est très difficile d'ajuster l'offre et la demande sur les marchés agricoles. En cela aussi le secteur agricole se différencie de celui de l'industrie qui fonctionne de plus en plus en flux tendus.

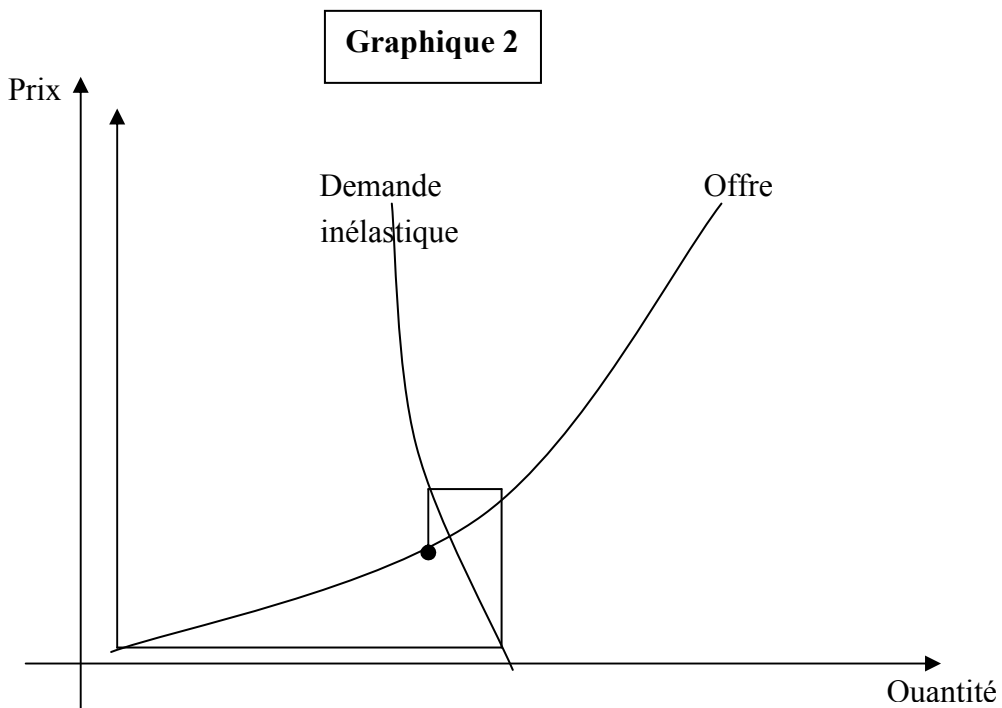
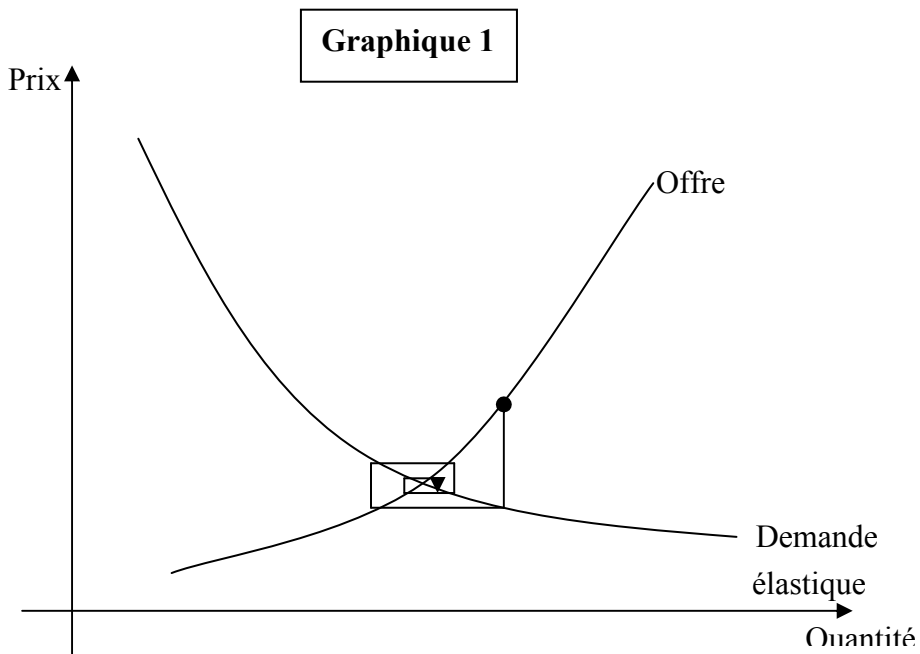
Un volume de production national est la résultante de décisions individuelles prises par chacun des agriculteurs, ces derniers ne pouvant se baser que sur des anticipations sur les prix de vente de leur production. Les anticipations des agents qui découlent de cet univers

incertain contribuent aussi à la volatilité des prix (de la poule ou de l'œuf, qui est à l'origine de l'autre ?).

La demande solvable est rigide car elle ne se modifie que graduellement avec l'évolution du niveau de revenu des consommateurs et réagit peu aux évolutions des prix : elle est inélastique (la demande alimentaire ne dépasse pas les besoins nutritionnels de l'être humain).

Les deux graphiques suivants montrent :

- qu'avec une demande variant en fonction des prix (demande dite élastique), les prix convergent (en tendance) vers un équilibre (graphique n°1).
- qu'avec une demande inélastique, c'est-à-dire invariante en fonction des prix, la suite diverge et le prix ne trouve pas d'équilibre.



Graphiques : La divergence du prix est la conséquence de l'inélasticité de la demande

Demande élastique : convergence du prix vers le prix d'équilibre.

Demande inélastique : divergence du prix.

Les marchés agricoles sont donc régulièrement perturbés quand l'adéquation offre / demande est mauvaise. Cela entraîne une variation importante des prix et par suite, du revenu des agriculteurs.

c) Des prix mondiaux peu représentatifs et très volatils

Les produits agricoles se distinguent aussi des produits industriels et des services par leurs caractéristiques finales (période de conservation très courte d'où une limite géographique des échanges notamment, peu d'homogénéité d'où une fragmentation des marchés). Ainsi les marchés mondiaux de produits agricoles ne concernent qu'une faible part de ce qui est produit et commercialisé. Ils se comportent comme des marchés d'excédent et entraînent une volatilité importante des prix, néfaste pour toute la filière.

d) Un environnement économique très concentré

Les entreprises de collecte, de distribution et fournissant les intrants se sont concentrées, sont aujourd'hui peu nombreuses et exercent un pouvoir de marché. La situation est donc assez déséquilibrée pour les producteurs qui voient leur marge diminuer. La situation d'oligopole entraîne la fixation de prix aux producteurs relativement bas, et ne correspond pas au contexte de concurrence parfaite, base de la théorie des avantages comparatifs.

e) La multifonctionnalité de l'agriculture

On a pu justifier la politique agricole commune réformée en 1992 par le caractère multifonctionnel de l'activité agricole. Cela a été un argument fort et nouveau de la négociation de 2003. En effet, au-delà de la simple production d'aliments, l'agriculture permet d'assurer un grand nombre de biens et services pour la société. Beaucoup de services liés à la terre ont un caractère d'intérêt public. En voici certains exemples : une relative souveraineté alimentaire, la qualité gustative et sanitaire des produits, la préservation de l'environnement (maintien de la biodiversité, entretien des espaces naturels, préservation des ressources naturelles), l'aménagement du territoire, le développement économique et patrimonial rural et le maintien d'un tissu social en milieu rural. Ces externalités positives ne sont pas rémunérées par le marché d'où la nécessité d'une politique agricole globale. L'article 20 de l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay impose la prise en compte de considérations autres que d'ordre commercial (Waszkiel G., 2002).

3) Les Modèles d'Equilibre Général Calculable (MEGC)

a) Qu'est-ce qu'un MEGC ?

L'utilisation des MEGC a été permise par le développement de la puissance informatique sans laquelle il n'était pas possible de faire tourner ces modèles contenant plusieurs milliers d'équations. Mais ce ne sont pas les MEGC qui ont poussé à la libéralisation puisque la tendance à libéraliser est plus ancienne. Il s'agit en fait d'une volonté politique visant à augmenter le bien-être général et national en libéralisant, même si, dans certains pays on ne l'observe pas réellement. A ce jour, les MEGC sont le seul outil reconnu pour étudier les impacts de la libéralisation. Ils permettent d'estimer le surplus de bien-être dégagé suite à la libéralisation d'une branche, d'un secteur voire de toute l'économie.

L'appréciation de l'impact de la libéralisation peut se faire à deux niveaux :

- au niveau global et général : la libéralisation permet-elle la croissance et le développement ?
- par secteur : quelles seront les conséquences de la libéralisation de tel secteur ?

Basés sur la micro économie décrite par la théorie néoclassique (théorie d'Arrow-Debreu), les MEGC essaient de prendre en compte les facteurs de production et les différences de fonctionnement entre les secteurs. Aujourd'hui ils décrivent mieux les pays riches que les pays pauvres. Pourtant, on utilise souvent les résultats des modèles pour influencer les PVD.

b) Critique des MEGC

Les MEGC considèrent, par commodité, un univers monétaire stable, c'est-à-dire que l'économie mondiale fonctionnerait comme une économie de troc. Or, les importantes fluctuations du dollar, monnaie des échanges, ces vingt dernières années montrent qu'il n'en est rien. Il est même opportun de se demander si les nouvelles barrières protectionnistes ne sont pas, pour une part, en partie dérivées des incertitudes monétaires (Wolfer B., 1995).

Certains chercheurs contestent la construction même des MEGC qui posent comme positif tout ce qui rapproche du libre échange (comm. pers., Boussard, 2004), ce qui constitue un biais certain.

c) Voies d'amélioration des MEGC

La plupart du temps le secteur agricole souffre du manque de reconnaissance de ses spécificités (citées plus haut). Beaucoup trop d'hypothèses simplificatrices issues du secteur industriel ont été ré-appliquées au secteur agricole. Les modèles ne prennent, par exemple, pas assez en compte l'aspect dynamique et les anticipations. D'autre part, on arrive à un bénéfice global de bien-être (exprimé en unités monétaires) dégagé grâce à la libéralisation faible (de 1 à 2 % du PIB mondial) et même parfois, selon Jean-Marc Boussard, inférieur à l'erreur du modèle.

La réalité s'éloigne souvent de ce que décrivent les modèles et beaucoup conviennent qu'il faut affiner ces modèles. Plusieurs voies sont envisagées :

- Au niveau macro économique :
 - considérer la très large gamme de PVD et distinguer les PMA des pays dits « émergents ». Il existe en effet des différences de structure et de fonctionnement de leurs marchés ainsi que de leurs capacités de lobbying. Ainsi, regrouper les PVD en un groupe supposément homogène noie les contrastes qui existent entre les différents pays.
 - intégrer les préférences commerciales existantes entre les pays développés et les PMA (ex : ACP et Union européenne)
 - prendre en compte les intérêts et spécificités des PMA et les intégrer aux modèles
 - mesurer plus finement les mesures globales de soutien
- Au niveau micro économique :
 - mieux formaliser les défaillances de marché (concurrence imparfaite, externalités, absence d'assurance contre le risque)
 - désagréger les effets distributifs bien davantage qu'actuellement où l'on compte un ou une poignée de ménages représentatifs (micro-simulation)

Ces approches nouvelles développées notamment par le CEPII (Centre d'Etudes pour la Prospective Internationale et l'Information) sont plus fines mais il faudrait davantage réintégrer les résultats obtenus dans les modèles globaux, ce qui est peu fait dans les travaux contemporains.

4) Le protectionnisme peut-il être source de croissance ?

Certains économistes montrent que dans les trajectoires économiques de développement, une période protectionniste initiale a été nécessaire (Paul Bairoch, 1999). Ainsi, pendant les « Trente Glorieuses », le protectionnisme généralisé s'est accompagné d'un essor des échanges conséquent ayant permis le développement des principales puissances économiques actuelles. A l'inverse nombre de pays africains se sont protégés à la même époque et n'en ont pas pour autant tiré profit.

Entre le repli sur l'économie nationale et le libre-échange, existe-t-il une place pour une protection partielle et limitée ? Si les néo-classiques rejettent le protectionnisme, les keynésiens et radicaux estiment que dans certains cas celui-ci peut être souhaitable. Protéger son marché peut permettre de :

- Modifier les termes de l'échange lorsqu'on dispose d'un pouvoir de marché (cas d'un grand pays)
- Eviter la disparition des firmes nationales qui ne résisteraient pas à l'ouverture des frontières et à la concurrence étrangère, et limiter ainsi le chômage.
- Soutenir les exportations et protéger le marché intérieur : selon les keynésiens, plus on exporte plus cela joue sur la demande interne et externe, contribuant ainsi à la croissance et à la création d'emplois. Les importations selon eux ont un effet inverse et il faut donc les limiter (droit de douane, normes techniques)
- Protéger pour mettre en place des spécialisations efficaces : plusieurs pays ont créé une spécialisation efficace en s'appuyant sur le protectionnisme (Japon, Etats-Unis). Aux Etats-Unis au XIXème siècle, la politique protectionniste a contribué à la conquête du marché intérieur par les firmes nationales. Le marché était vaste, il permettait des économies d'échelle suffisantes, alors que la concurrence européenne aurait pu se révéler dangereuse.

(Brémond, Couet, Salort, 2002)

On peut par ailleurs s'interroger sur les bienfaits du libéralisme agricole dans les pays en développement. Tout d'abord il convient de distinguer les PMA des PVD et même au sein des PVD, les pays émergents, des autres. L'analyse est complexe et l'on aurait vite tendance à tomber dans le cas par cas. Cependant on peut isoler quelques critères et variables à bien prendre en compte de manière générale. Premièrement, il convient de rappeler que la part de

la population active agricole dans les PVD et encore plus dans les PMA est nettement plus élevée que dans les pays développés. La situation est parallèle si l'on considère la part de ruraux par rapport aux citadins. Dans les pays en développement, une majorité de la population est rurale et cultive la terre. S'impose alors la distinction entre cultures vivrières et autres.

Ainsi, quand des importations de cultures vivrières arrivent à un prix inférieur à celui de la production nationale, les agriculteurs nationaux (grande partie de la population) sont pénalisés et les citadins avantagés.

En ce qui concerne les cultures de rente vouées à l'exportation, le protectionnisme des pays ayant les moyens de financer une politique agricole de soutien (subventions à l'exportation, soutien à la production, tarifs douaniers élevés) nuit aux agriculteurs des pays n'en ayant pas les moyens.

Parmi les pays en développement, certains ont donc un avantage à la libéralisation par secteur bien défini : le Brésil (pays émergent) du fait de ses avantages comparatifs et coûts de production très bas pour le sucre, le poulet et bientôt peut-être pour le coton, et les pays d'Afrique de l'Ouest (PMA) pour le coton qui subissent la baisse des cours en partie provoquée par les subventions à l'exportation américaines.

Au-delà de ces considérations un peu plus théoriques, la libéralisation est un choix politique affiché actuellement par une majorité de pays dans le monde. Néanmoins, nous reviendrons sur l'aspect de choix politique d'une trajectoire économique de développement en fin de rapport, en rappelant qu'il semble possible et peut-être avantageux, si la volonté politique est suffisamment motivée, de vouloir et de défendre un protectionnisme partiel à l'OMC.

III. Caractérisation de l'état actuel des négociations

1) Une diversité des politiques agricoles

Il s'agit de bien distinguer d'une part les pays exportateurs nets des importateurs nets et d'autre part, les pays mono-producteurs (dont la production de richesse du pays est centrée sur une production) des pays à agriculture diversifiée. Ces derniers, tout comme les pays qui ont une industrie ou une activité de services puissante, peuvent céder lors des négociations sur certains points et gagner sur d'autres. On distingue également les pays qui ont une politique

agricole et ceux qui n'en ont pas du fait de leur volonté propre (groupe de Cairns) ou faute de moyens.

Les pays importateurs nets, comme l'Égypte, peuvent craindre que la baisse des subventions aux exportations ait pour conséquence une augmentation de leurs dépenses consacrées à l'achat de produits alimentaires. De tels pays peuvent, paradoxalement, être favorables au maintien des subventions.

Les pays du groupe de Cairns ont des avantages comparatifs considérables et sont de fervents partisans de la libéralisation des échanges. Leur position lors des négociations est en accord avec leur politique agricole. Ces pays sont pour la plupart exportateurs nets.

Les États-Unis dégagent la majeure partie de leurs revenus agricoles sur un petit nombre de produits, ils ont de ce fait une position très libérale pour ces produits. Cependant, leur production côtière est plus fragile et a besoin de protection et de soutien. De grosses dépenses sont faites pour maintenir un territoire agricole équilibré. Les États-Unis ont de ce fait une politique d'exportation forte et une politique de protection de leur marché pour quelques produits.

L'Union européenne et les pays « amis de la multifonctionnalité » sont peu compétitifs sur le marché mondial. Ces pays n'ont plus comme objectif d'être autosuffisants, ils importent maintenant des matières premières et exportent des produits transformés : leur industrie agro-alimentaire est puissante. En ce qui concerne l'ouverture des marchés, l'Union européenne a donc une position proche de celle des PMA puisqu'elle est le premier importateur mondial. Tous les pays de l'Union européenne n'ont pas les mêmes intérêts agricoles à défendre à la Commission européenne : par exemple, l'Allemagne et le Royaume Uni -gros importateurs de matières premières agricoles- sont pour la diminution des droits de douane pour certains produits comme le poulet, contrairement à la France qui cherche à défendre sa production. Il est ainsi difficile pour l'Union européenne de définir une position commune à l'OMC.

2) Des stratégies d'alliance opportunistes et complexes

Les difficultés de mener des négociations à l'OMC incitent les pays participants à nouer des alliances, souvent autour de convergences limitées à certains sujets.

Il est indispensable, pour comprendre les groupes actuels de pays, de revenir sur l'accord d'août 2003 entre les États-Unis et l'Union européenne et sur la conférence ministérielle de Cancun de septembre 2003.

Avant l'accord d'août 2003

Avant l'accord d'août 2003, on pouvait distinguer globalement trois groupes aux objectifs bien distincts :

- l'Union européenne et le groupe des amis de la multifonctionnalité, qui comprenait la Bulgarie, Taïwan, l'Islande, Israël, le Liechtenstein, la Suisse, la Norvège, la Corée du Sud, le Japon, l'île Maurice et l'Inde,
- le groupe de Cairns, partisan d'une libéralisation totale de l'agriculture et de son assimilation aux autres secteurs commerciaux négociés à l'OMC, donc en particulier de la suppression des distorsions dues aux subventions. Ce groupe de Cairns, formé en 1986 lors du cycle d'Uruguay, comprend 18 pays : l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie qui en est le porte-parole, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Fidji, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, les Philippines, la Thaïlande et l'Uruguay. Il est donc mené par des pays grands exportateurs agricoles, possédant une agriculture compétitive, qu'ils soient développés (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada) ou émergents (Brésil, Thaïlande, Afrique du Sud)
- le reste des pays en voie de développement, qui avaient une position réservée sur l'ensemble des négociations multilatérales et dont la seule préoccupation était la défense des préférences tarifaires accordées par certains pays développés en leur faveur.

L'accord d'août 2003 entre les Etats-Unis et l'Union européenne

En août 2003 fut signé un accord entre Etats-Unis et Union européenne, en vue de la conférence de Cancun.

Celui-ci ne parlait pas d'engagements chiffrés, il établissait seulement un cadre général d'avancées sur les trois piliers :

- soutien interne :
 - o boîte orange : réduction d'une certaine fourchette de pourcentages,
 - o boîte bleue : réduction du montant global de soutien à 5% de la valeur totale de la production agricole (de manière similaire à la clause des minimi),
 - o boîte verte : aucune réduction,

- subvention à l'exportation : réduction sur certains produits sensibles pour les pays en voie de développement,
- accès aux marchés : plusieurs bandes de réduction (formule suisse, formule Uruguay Round) des droits de douane selon les produits, les pays pouvant choisir les produits à privilégier (par exemple le poulet ou le sucre pour l'Union européenne).

Explicitons les termes techniques sur lesquels portent les négociations actuelles en terme d'accès au marché. Deux types de formule de réduction des droits de douane sont discutées à l'OMC :

- la "formule Uruguay Round", comme son nom l'indique, est celle qui a été appliquée dans les accords sur l'agriculture de l'Uruguay Round : elle indique un pourcentage moyen de réduction (36% pour les accords de Marrakech), qui peut être réparti à loisir sur toutes les lignes tarifaires de l'Etat membre, avec toutefois un minimum pour chaque ligne tarifaire (15% pour les accords de Marrakech) ;
- la "formule suisse" fixe un maximum indépassable qui s'applique à chaque ligne tarifaire. Appelons A ce maximum et x le droit de douane actuel. Le droit de douane visé par la formule suisse vaut alors $A * \frac{x}{A + x}$, donc forcément inférieur à A. En ce qui concerne la valeur du coefficient A, différentes options peuvent être envisagées : les Etats-Unis proposent par exemple 25% pour les pays développés et 50% pour les PVD.

La formule suisse reporte donc tous les efforts sur les pays qui ont de hauts droits de douane. Par exemple, pour une formule suisse de maximum 25 %, un droit de douane de 1000 % sera ramené à 24,3 %, alors qu'un droit de douane de 10 % sera ramené à 7,1 % (respectivement 640 % et 6,4 % pour une formule Uruguay Round de coefficient 36 %).

Ces explications appellent une précision : tous les pays ne sont pas "égaux" devant le choix des lignes tarifaires. En effet chaque pays n'a pas le même nombre de lignes tarifaires, car ces lignes tarifaires correspondent aux produits effectivement importés par les pays. Ainsi, l'Inde possède environ 650 lignes tarifaires alors que l'Union européenne en possède plus de 2200. En général, les PVD ont un nombre moins élevé de lignes tarifaires que les pays développés, ils peuvent donc moins facilement conserver des pics tarifaires, comme l'a fait, par exemple, l'Union européenne sur les céréales, les produits laitiers, le sucre...

L'échec de Cancun et la formation des groupes des pays actuels

L'accord d'août proposait en outre de faire le distinguo entre plusieurs catégories de pays en voie de développement, en particulier d'adopter un traitement différencié entre pays en voie de développement grands exportateurs, type Brésil, et les autres PVD. L'Etat brésilien mène une politique de réforme agraire et de soutien par des subventions pour le marché interne (haricots, riz, manioc) permises par l'article 6.2 de l'Accord sur l'Agriculture (cet article permet aux pays en développement d'attribuer des subventions aux producteurs à l'investissement, aux intrants et au remplacement de cultures illicites. Ces subventions ne sont pas comptées dans le calcul de la MGS). Il s'agit de donner 400 millions de dollars pour 4 millions de familles de sans-terres. L'accord entre les Etats-Unis et l'Union européenne d'août 2003 touche à cette opportunité pour le Brésil d'utiliser cet article.

L'accord d'août ne contenait pas d'engagements chiffrés, il avait pour but d'adopter une position commune afin de permettre aux négociations d'avancer. Il semble qu'il ait eu l'exact effet inverse. Il a en effet provoqué l'exaspération des pays en voie de développement émergents, Brésil et Inde en tête.

Quel était jusque-là le scénario habituel des négociations multilatérales ? Le débat se cristallisait autour des différends entre Europe et Etats-Unis, jusqu'à ce qu'un accord de dernière minute entre ces deux parties soit trouvé et soit en quelque sorte "imposé" au reste du monde. L'échec de Cancun peut être vu comme un coup de poing sur la table des pays émergents, refusant cette manière de négocier : le texte Derbez (ministre du commerce mexicain et président de la conférence ministérielle de Cancun) proposé à la négociation reprenait une bonne part du contenu de l'accord d'août.

La conférence ministérielle de Cancun a donc vu plusieurs pays émergents, très importants en terme de population, se regrouper au sein du G20 : 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, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, la Thaïlande, le Venezuela. Ce groupe compte les deux tiers de la population mondiale. Son chef de file est le Brésil.

Il est impossible d'expliquer seulement le G20 par des positions concordantes dans le domaine du commerce agricole. Pour prendre seulement le domaine de l'accès aux marchés, l'alliance entre le Brésil et l'Inde semble "contre-nature" : l'Inde, traditionnellement protectionniste,

voudrait, comme l'Union européenne, conserver la formule Uruguay Round pour le cycle de Doha, alors que le Brésil, tourné vers l'exportation à l'instar des Etats-Unis, réclame l'application de la formule suisse. L'Inde semble avoir rejoint le G20 par opportunisme, pour pouvoir réclamer le plus possible des pays développés.

La Chine a un positionnement assez difficile à analyser. Sur le plan agricole, elle fait partie des importateurs nets. Son entrée au sein du G20 semble également s'expliquer par des raisons opportunistes : son adhésion récente à l'OMC lui a coûté cher car elle a entraîné une série d'importantes réformes économiques, elle se refuse à présent à faire plus de concessions.

Le G20 exige à la fois l'élimination des subventions à l'exportation, une ouverture plus grande des marchés intérieurs des pays développés et une forte réduction des subventions internes des pays développés "ayant des effets distorsifs", y compris celles de la boîte bleue, et un resserrement des critères de la boîte verte. A l'extrême, il soutiendrait même la suppression des subventions de cette boîte verte, qui selon lui ont de toute manière un effet distorsif, car elles maintiennent artificiellement en activité un certain nombre d'agriculteurs, même si ceux-ci ne sont pas officiellement obligés de produire.

A l'origine, le Brésil lorgnait autant sur les marchés des pays en voie de développement que sur ceux des pays développés. Il revendiquait donc également la réduction des droits de douane des pays en voie de développement. Pour son alliance avec l'Inde, qui lui permettait de constituer un groupe puissant, il a renoncé à cette revendication et a donc recentré ses exigences sur l'ouverture des marchés des pays développés.

Un autre facteur extra-agricole peut être invoqué pour expliquer la création du G20 autour de pays aussi différents que le Brésil, l'Inde et la Chine : la préoccupation de ces pays est désormais de développer leur industrie. Pour ce faire, ils veulent pouvoir protéger leur marché industriel. Leur position libérale sur l'agriculture compense en quelque sorte une position restrictive et défensive sur l'industrie.

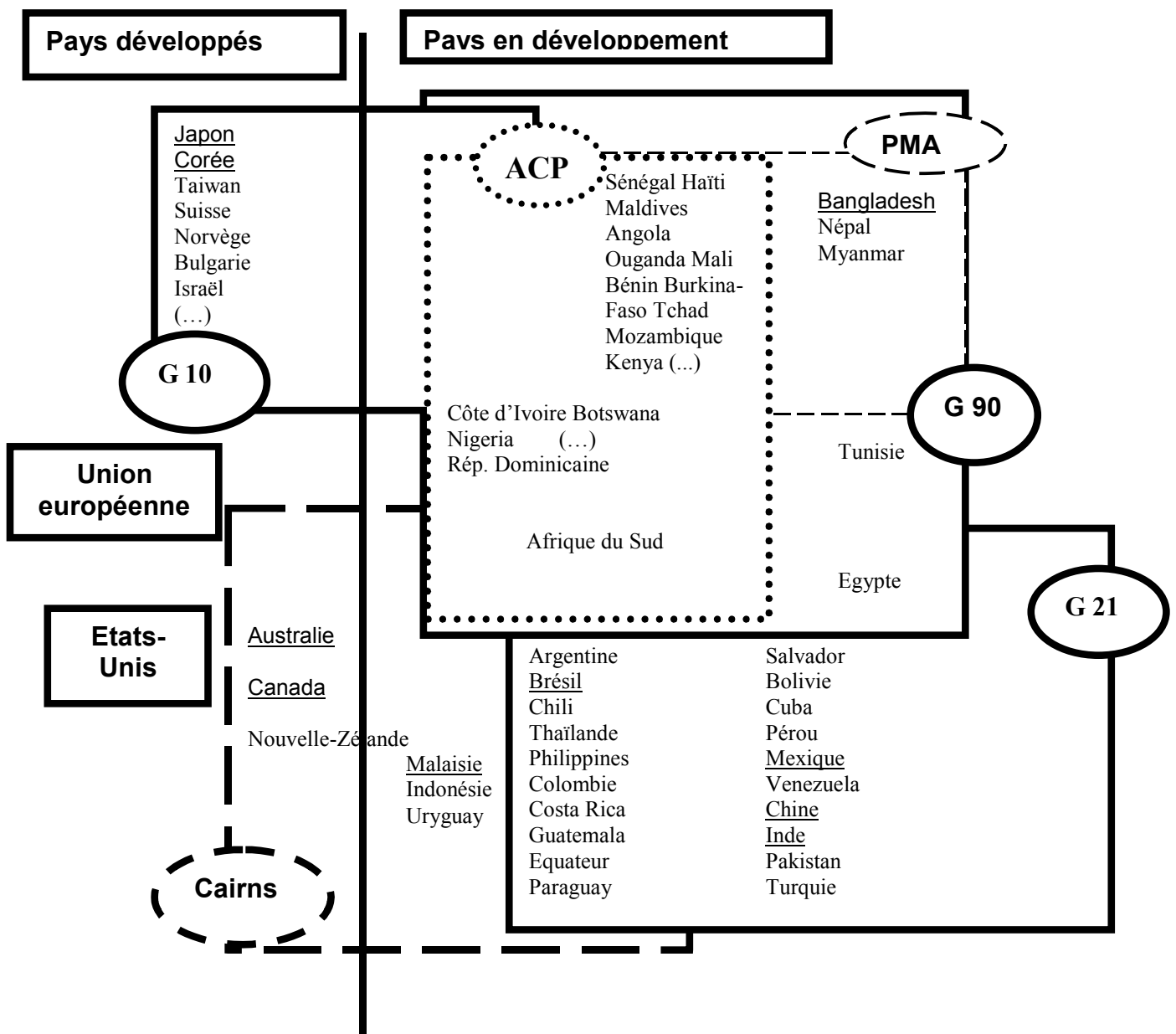
Pour résumer, comme le dit Mme Garzon (Commission européenne, DG Commerce), on peut voir le G20 comme étant originaire "d'une mère diplomatique, d'un père agricole et d'un grand-oncle industriel".

Lors de la conférence de Cancun, en réponse à la création du G20, d'autres groupes de pays en voie de développement se sont constitués :

- le G90, constitué des PMA, des pays ACP (avec lesquels l'Europe a des accords d'import préférentiels), et des pays de l'Union africaine. Le G90 réclame la distinction entre PMA et autres pays en voie de développement, notamment en ce qui concerne l'accès aux marchés des pays développés. Il tient à conserver les préférences tarifaires ACP, qui seraient remises en cause par un libre accès général aux marchés des pays développés. Ce groupe soutenait également mordicus l'Initiative Coton des quatre pays africains (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad), dont nous reparlerons par la suite.
- le G33 (Antigua, Barbade, Belize, Botswana, Cuba, Grenade, Guyana, République Dominicaine, Haïti, Honduras, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Ile Maurice, Mongolie, Montserrat, Nicaragua, Nigéria, Pakistan, Panama, Pérou, Philippines, Saint Kitts, Sainte Lucie, Saint Lucie, Saint Vincent et les Grenadines, Surinam, Trinidad et Tobago, Turquie, Ouganda, Venezuela, Zambie, Zimbabwe, Tanzanie) a joué un rôle moins important dans les négociations. Ce groupe ne recherchait qu'un accord sur une plus forte protection à l'importation des "produits spéciaux", c'est à dire des produits agricoles importants pour leur sécurité alimentaire, ainsi qu'une clause de sauvegarde spéciale pour les pays en voie de développement. Cette approche des négociations par produit paraît peu réaliste, car elle complexifierait énormément une situation déjà tendue.

Après Cancun d'autres états ont rejoint le G33 : le Congo, la Côte d'Ivoire, la Corée, le Mozambique, le Sénégal et le Sri Lanka.

Du côté des pays développés, outre l'Union européenne et les Etats-Unis qui formellement défendaient donc une position commune, on a assisté à la formation du G10 qui regroupait les anciens "amis de la multifonctionnalité", séparés de l'Union européenne, de l'Inde (G20), c'est-à-dire la Bulgarie, Taïwan, l'Islande, Israël, le Japon, la Corée du Sud, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et l'île Maurice. Le G10 défendait, classiquement, la multifonctionnalité, et donc une position restrictive sur l'accès au marché compte tenu de leur souci de prendre en compte les "préoccupations non commerciales" de l'agriculture.



Les noms soulignés sont ceux des pays les plus influents à Cancun.
Ce graphique n'est exhaustif ni des alliances ni des pays.

Un fait nouveau d'importance, ces cinq ensembles (UE, Etats-Unis, G20, G90, G10) forment une quasi-partition de l'OMC, c'est-à-dire qu'il n'existe presque aucun recoupement entre eux.

D'autres groupes de pays existent et font parler d'eux lors de problématiques particulières à l'OMC, c'est par exemple le cas des « Petits pays en développement insulaires », comme l'Ile

Maurice, qui revendiquent des particularités du fait de leur vulnérabilité et de leurs contraintes physique et géographique intrinsèques. On pourra également lors des négociations être amené à parler de groupe de pays exportateurs net ou groupe de pays importateurs net, en effet ceux-ci n'ont pas les mêmes intérêts en terme de libéralisation des marchés.

Les raisons de l'échec de Cancun

Les raisons de l'échec de Cancun sont multiples : chacun semble avoir son interprétation.

L'échec de Cancun ne peut pas être simplement vu comme une fracture Nord/Sud : comme dit précédemment, on voit émerger plusieurs Nord et plusieurs Sud.

Sur l'agriculture, la position du G20 était extrême et réclamait trop d'efforts de la part des pays développés. Il était impossible de négocier, d'autant que les Etats-Unis étaient d'autant moins enclins à le faire qu'ils ont des échéances électorales prochaines (année 2004).

De même, l'Initiative coton fut ignorée par les Etats-Unis, ce qui crispa les positions des quatre pays africains, soutenus par le G90.

Cependant, le désaccord est survenu avant les négociations sur l'agriculture. Durant toute la durée de la conférence, l'Union européenne tenait à élargir l'actuel cycle de négociations aux quatre "sujets de Singapour" (facilitation du commerce, concurrence, investissement, transparence dans les marchés publics). Les PVD ne voulaient, eux, pas entendre parler de ces thèmes.

De manière générale, la forte médiatisation du sommet et de ces difficultés a aussi contribué à son échec.

Plusieurs pays de l'Union européenne, notamment la France et l'Angleterre sont d'anciennes puissances colonisatrices qui ont gardé des liens privilégiés avec leurs anciennes colonies. L'Union européenne utilise ces liens pour parfaire son image politique. C'est pourquoi l'Union européenne est particulièrement sensible, plus que les Etats-Unis, au thème du développement. On peut cependant remarquer que les initiatives prises par l'Europe dans ce sens, la dernière en date étant "Tout sauf les armes" (TSA), ne lui suffisent plus pour s'assurer le soutien de ces pays : le G90 s'est clairement démarqué à Cancun, de l'Union européenne.

L'initiative TSA, lancée en février 2001, consiste pour l'Union européenne à assurer le libre accès de son marché aux 49 pays les plus pauvres du monde. L'amendement a été intégré dans le système de préférence généralisé de l'UE. L'initiative étend à tous les produits (sauf

armements) en provenance des pays les moins avancés (PMA) la possibilité d'accéder en franchise de droits et sans contingentement au marché de l'UE.

L'action fortement médiatisée et stratégiquement intéressante pour l'Union européenne qui comptait ainsi sur le soutien des PMA, n'a pas eu l'effet escompté. L'initiative « Tout sauf les armes » a été un « flop politique majeur » selon la représentation permanente française à Bruxelles, puisque loin d'être reconnaissants, les PMA, lors des questions sur les médicaments génériques par exemple, sont restés alliés aux PVD. L'initiative permettant aux 49 PMA d'exporter leurs productions à droit zéro et sans contingent en Europe, n'a pas vraisemblablement été un plus pour ces pays puisque les droits de douane pour ces produits-là étaient déjà presque nuls. D'après la conseillère permanente agricole à l'OMC de l'Ile Maurice, l'initiative « Tout sauf les armes » qui pourrait entraîner une baisse réelle des prix dans l'Union européenne (notamment celui du sucre), devrait être accompagnée d'un système de protection des pays ACP et PMA.

3) Principaux points de blocage actuels

Tentons de résumer les points de blocage actuels dans les négociations agricoles à l'OMC :

- La négociation par produit, refusée catégoriquement aujourd'hui, mais qui est demandée par les pays mono-producteurs de manière de plus en plus pressante, comme le montre l'Initiative coton,
- Les sujets de Singapour sur lesquels l'Union européenne tient absolument à avancer, mais dont les pays en développement ne veulent pas entendre parler,
- Le libre-accès aux marchés des pays développés, principale revendication du G 20, redoutée par les pays du G 90 qui tiennent à leurs préférences tarifaires... les deux groupes de pays invoquant bien sûr de concert l'argument du développement !
- La reconnaissance ou non du caractère multifonctionnel de l'agriculture qui permettrait de justifier les soutiens internes accordés, notamment par l'Union européenne, à son agriculture.

Le doute subsiste quant à l'avenir du G20. Le G20 va-t-il donc durer malgré ses contradictions internes ? Ce groupe a prouvé à Cancun sa capacité à dire non. Cette alliance va-t-elle maintenant se montrer capable de devenir une force de proposition ? D'après la représentation permanente du Brésil à l'OMC, le G20 semble encore trop peu fort et

expérimenté pour le devenir dans l'immédiat. La réponse à ces questions est bien sûr déterminante pour la suite des négociations.

La prochaine partie va nous permettre d'aborder de manière plus détaillée les raisons profondes de quelques désaccords internationaux dans le domaine agricole.

IV. Trois exemples d'obstacles à la libéralisation

1) Les subventions distorsives

a) Lois agricoles américaines de 1996 et 2002: le discours et ... la réalité

La loi agricole américaine de 2002 est un revirement idéologique par rapport à la loi Freedom to farm de 1996 reposant sur l'idée qu'il était possible d'exposer leur agriculture moderne aux évolutions de marchés internationaux très instables. Face à la baisse des prix sur les marchés mondiaux, les autorités américaines ont décidé d'affecter, sur les dix prochaines années, des ressources budgétaires supplémentaires à l'agriculture. Les agriculteurs recevront des paiements dits « contracycliques », déclenchés si les prix du marché tombent en dessous d'un seuil critique, en plus d'autres mesures complexes visant à soutenir leurs revenus. Ce revirement idéologique est paradoxal lorsqu'on le rapproche des positions prises par les représentants américains dans les organisations agricoles à l'OMC où ils ont été les chantres du libre-échange pour justifier leurs pressions sur les pays protégeant leur agriculture comme le Japon et surtout l'Union européenne. La position américaine déclarait ainsi en juin 2000 : « Dans trop de pays et trop souvent, les décisions de production et de commercialisation des producteurs sont encore déterminées par les programmes gouvernementaux plutôt que par les conditions de marché... ce qui conduit le monde à avoir un marché agricole encore loin de l'objectif de l'OMC d'un système équitable orienté par le marché ». Or la loi américaine de mai 2002 nous éloigne tous encore de cet objectif.

Le contenu de la nouvelle loi peut être résumé ainsi :

- intervention publique dans le domaine du marché (augmentation des *loan rates* ou prix garantis, réinstauration de paiements directs partiellement découplés, mise en place des paiements contracycliques qui isolent les producteurs des signaux du marché),
- intervention publique pour la conservation des ressources naturelles, du sol et des eaux,
- accroissement de l'aide alimentaire interne et vers les pays pauvres.

Le revirement idéologique, avec une sorte de perte de confiance dans les doctrines libérales appliquées à l'agriculture, est principalement dû à la chute des cours mondiaux vers 1998. De fait, le total des soutiens publics à l'agriculture, pour pallier l'instabilité des marchés, a beaucoup augmenté, en contradiction flagrante avec l'esprit de la loi de 1996 : entre 15 et 20 milliards de dollars répartis sur les trois années : 2000, 2001, 2002.

Force est de constater qu'il n'a pas été jugé politiquement possible d'exposer durablement une agriculture moderne aux rigueurs de la concurrence, sans la protéger des variations de prix sur des marchés internationaux particulièrement instables et dont les cours sont structurellement bas.

Cependant, l'administration américaine continuait au plan international, tout particulièrement à l'OMC, à faire pression pour la poursuite de la libéralisation des échanges internationaux des produits agricoles et la réforme des politiques intérieures requises un peu partout dans le monde par le processus de libéralisation.

Quelles ont été les implications de ce nouveau Farm Bill aux Etats-Unis ?

Depuis la loi agricole américaine (Farm Bill) de 1996 il y a bien eu une diminution de la variabilité dans le temps des revenus des agriculteurs, mais la répartition est toujours aussi inégale. La légitimité sociale de telles interventions est critiquée par de nombreux économistes et par la presse. Dans le cas du coton, les subventions concernent 25 000 agriculteurs et n'ont fait que favoriser les gros producteurs au dépens des petits.

De plus, la plupart de ces subventions n'étant pas découplées, les quantités produites risquent d'augmenter et ainsi de faire chuter les prix internationaux. Ce nouveau Farm Bill a eu des conséquences sur les relations internationales. Au niveau bilatéral, les relations avec le Canada, par exemple, deviennent tendues : le Canada reproche en effet aux Etats-Unis leur soutien massif à des secteurs de production communs.

Au niveau multilatéral, à l'OMC et notamment lors de la conférence ministérielle de Doha, il a été confirmé que les engagements agricoles initiés en 1999 conformément aux engagements de Marrakech étaient irréversibles. La nouvelle loi agricole américaine a provoqué un affaiblissement idéologique mais aussi juridique car si les engagements pris à l'OMC, qui vont à l'encontre de cette loi, ne sont pas respectés, de nombreuses attaques (panels) pourraient s'organiser contre les USA. Même si la nouvelle loi prévoit un mécanisme de limitation des interventions internes au cas où elles risqueraient de remettre en cause les

engagements à l'OMC, la faisabilité politique d'une telle suspension reste incertaine (Petit M., 2003).

Cependant, pour respecter formellement leurs engagements de l'Uruguay Round, les Etats-Unis ont décidé de classer les *marketing loans* et les aides exceptionnelles dans les boîtes bleue ou verte, estimant qu'ils n'ont pas d'influence sur les marchés mondiaux. Cette classification est contestée par l'Union européenne.

En outre, les garanties de crédit à l'export et l'aide alimentaire ne sont pas toujours considérées par l'Accord agricole comme des instruments de soutien à l'exportation.

Selon l'ONG Oxfam, une part non négligeable de l'aide alimentaire américaine est distribuée dans un objectif commercial plus qu'humanitaire. L'aide alimentaire est même distribuée à des pays comme la Corée du Sud qui ont une balance alimentaire suffisante. Toujours selon l'ONG Oxfam, il est stipulé dans le Farm Bill que l'aide alimentaire est supposée servir à créer à long terme de nouveaux marchés dans ces pays. Ces aides sont critiquées par l'Union européenne qui lance l'idée des aides déliées, c'est-à-dire des aides non plus en nature, mais en argent, grâce auquel le pays peut choisir d'acheter sur les marchés des pays voisins, ce qui permet de développer le marché régional et de maintenir les habitudes alimentaires.

Aux Etats-Unis, un autre moyen de contourner les engagements de l'Uruguay Round est de passer par des entreprises publiques pour pratiquer des péréquations de prix ou mettre en place des garanties publiques - ayant un effet similaire- pour l'export.

c) Problématique des pays mono-producteurs : des pressions pour l'abandon des subventions à l'exportation

Pour illustrer la réticence, parfois masquée, des pays développés à libéraliser leur commerce agricole, prenons l'exemple du coton : l'"initiative coton" de juin 2003 a permis de mettre à jour certaines insuffisances concernant les efforts des pays riches, et les conséquences catastrophiques que cela peut avoir pour des PVD.

La conférence de Cancun fut marquée par cette proposition inédite venant de quatre PMA africains : le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad. Sur la base d'études économiques effectuées par certaines ONG, notamment OXFAM et IDEAS, les auteurs de la proposition décrivent les dommages qui, selon eux, leur ont été causés par les subventions sur le coton octroyées dans des pays plus riches, appellent à l'élimination des subventions et demandent qu'une compensation leur soit versée d'ici la fin des subventions, pour couvrir les pertes

économiques causées par l'octroi de ces subventions. Sur cette base, les quatre pays africains réclamaient qu'une décision soit absolument prise à Cancun.

Quelle réalité derrière les dires des pays africains ?

En annexe est présentée de manière assez exhaustive la situation du marché du coton sur les années 1999 à 2004 (projections).

Résumons la situation de manière plus simple.

Les principaux pays producteurs de coton sont, dans un ordre décroissant de production :

- la Chine : environ 5000 ktonnes par an,
- les Etats-Unis : environ 4000 ktonnes par an,
- l'Inde : environ 2500 ktonnes par an,
- le Pakistan : environ 1800 ktonnes par an,
- l'Ouzbékistan : environ 1000 ktonnes par an,
- l'Afrique francophone (en la considérant globalement) : de 900 à 1000 ktonnes par an,
- la Turquie : environ 900 ktonnes par an,
- le Brésil : environ 700 ktonnes par an,
- l'Australie : de 600 à 700 ktonnes par an,
- la Grèce : environ 500 ktonnes par an.

Les principaux pays exportateurs sont :

- les Etats-Unis : environ 2000 ktonnes par an (la moitié de leur production environ),
- l'Afrique francophone : environ 800 ktonnes par an (85 % de leur production environ),
- l'Ouzbékistan : environ 700 ktonnes par an (70 % de leur production environ)
- l'Australie : de 600 à 700 ktonnes par an (la totalité de leur production)
- la Grèce : de 200 à 300 ktonnes par an (la moitié de leur production environ).

Les principaux pays importateurs sont l'Asie de l'Est (2000 ktonnes par an environ) et l'Europe, notamment Europe centrale et Turquie (1500 ktonnes par an environ). Ces pays possèdent une importante industrie textile.

L'Inde et le Pakistan transforment la totalité de leur production sur place, et n'influent donc pas directement sur les cours mondiaux.

La Chine est la plus grosse consommatrice de coton. Selon les années et notamment les aléas climatiques, elle est tour à tour exportatrice et importatrice, de manière imprévisible, ce qui participe à l'instabilité des cours mondiaux. Mais avec le développement de son industrie textile, elle tend à devenir structurellement importatrice.

Les Etats-Unis sont donc le premier exportateur mondial, devançant très largement l'Afrique francophone. Ils assument le plus important budget de subvention en valeur (3 Mds US\$, contre 1,20 pour la Chine et 0,98 pour l'Union européenne).

Le coût de production du coton brut en Afrique francophone est inférieur à celui de la plupart des autres pays (50 US c / livre en 2003 contre 73 pour les Etats-Unis et 180 pour la Grèce) : le Sahel a un avantage comparatif dans la culture du coton. Bien que les cultures n'y soient pas mécanisées, les avantages en termes de conditions naturelles et coût de main-d'œuvre rendent le secteur très compétitif. Le seul pays qui concurrence l'Afrique francophone en terme de coût de production semble être l'Ouzbékistan (40 US c / livre en 2003).

Alors que la production ouzbek est stable et ne perturbe donc pas le marché mondial, les exportations américaines sont passées, en l'espace d'un an (entre 2001 et 2002), de 1472 ktonnes à 2395 ktonnes. Cet accroissement énorme de part de marché pour les producteurs américains a été rendu possible par une politique de subventions élevées non plafonnées en budget, celle du nouveau Farm Bill, qui incite à la production. Ces subventions, représentant 30 US c / livre, font chuter les coûts de production nets américains à 43 US c / livre, et contribue donc à la chute des cours mondiaux du coton, qui sont tombés, en 2001/2002 à leur niveau le plus bas depuis 30 ans. Les subventions chinoises et européennes ont un impact bien moindre.

Or il est à noter que la culture du coton est fondamentale pour de nombreux PMA d'Afrique francophone, dont les quatre à l'origine de l'Initiative : elle représente une source d'emploi et d'exportation privilégiée. Basée sur des structures familiales, elle fait vivre 16 millions de ruraux en Afrique francophone sur une population totale de 110 millions d'habitants (1996) et

peut représenter jusqu'à 50 à 60 % des rentrées de devise de certains pays, comme le Mali et le Burkina Faso.

Selon des estimations de l'ONG Oxfam, la suppression des subventions entraînerait une augmentation du prix du coton de 15 %, et ferait gagner à l'Afrique francophone plus de 200 millions US \$ par an.

Dans le cas du coton, les subventions ne vont formellement pas à l'encontre des engagements de l'Uruguay Round. Les Etats-Unis s'étaient en effet engagés à réduire leurs subventions à l'agriculture de 20 % par rapport à la moyenne de 1986-1988, mais cet engagement portait seulement sur les subventions de la catégorie orange. On a donc assisté à un transfert massif des subventions de la catégorie orange à la catégorie verte. De plus la clause *de minimis* des Accords sur l'Agriculture permet en effet de ne pas comptabiliser dans la MGS une subvention qui, de par sa nature, était orange, à condition qu'elle soit inférieure à 5 % de la valeur de la production. Il existe une clause par produit et une clause globale.

Aux Etats-Unis où la valeur de production du coton est de 4 milliards de dollars, la clause *de minimis* applicable au coton donne une marge de manœuvre de 200 millions de dollars. Avec 200 milliards de dollars pour l'ensemble de la production agricole, les Etats-Unis disposent d'une marge de manœuvre supplémentaire de 10 milliards de dollars.

Sans recours à la clause *de minimis*, les subventions de la catégorie orange auraient augmenté de 44 % en 2000 ; elles auraient alors dépassé la limite convenue. En dépit de son appellation, la clause *de minimis* a eu des conséquences majeures.

Sur le coton, le Brésil a lancé un panel en contestant auprès de l'OMC la validité des subventions accordées par les Etats-Unis à ses producteurs de coton. Le Bénin et le Tchad se sont portés tierces parties dans le panel. Le panel n'a pas encore abouti : selon le résultat, certaines subventions des Etats-Unis pourraient être déclarées incompatibles avec leurs obligations vis-à-vis de l'OMC.

Les subventions américaines, l'arbre qui cache la forêt ?

Outre les subventions américaines incriminées par « l'initiative coton », d'autres facteurs défavorables au coton africain existent.

D'un point de vue interne, la privatisation des sociétés cotonnières, bien que répondant à un impératif d'efficacité, a eu certaines conséquences néfastes : en éclatant la filière, elle a contribué à la baisse de la recherche et à une moindre utilisation des intrants.

En outre, il est à noter que le coton africain est reconnu de bonne qualité, notamment grâce à la récolte manuelle, mais que le prix payé aux producteurs africains ne correspond pas toujours à cette qualité car l'Afrique manque de laboratoires de classification.

En outre, d'autres facteurs internationaux sont également nuisibles au cours du coton :

- l'influence de la Chine, tantôt exportatrice, tantôt importatrice, entraîne une instabilité de la demande, donc des prix,
- la concurrence de plus en plus forte des fibres synthétiques.

En outre, la compétitivité du secteur africain est menacée, principalement à cause de la concurrence de la Turquie et surtout du Brésil. Le Brésil est en train de développer considérablement ses cultures de coton OGM, qui permet un rendement exceptionnel. Des efforts de recherche sont en cours dans les pays africains sur ce coton OGM, mais jusqu'ici ce coton OGM ne semble pas adapté aux conditions climatiques de l'Afrique francophone.

A cela s'ajoute la parité franc CFA/euro qui empêche les pays africains de jouer sur l'appréciation ou la dépréciation de leur monnaie comme le font d'autres pays. En ce moment par exemple, l'appréciation de l'euro par rapport au dollar joue en défaveur des exportations provenant de la zone CFA.

D'autres stratégies agro-industrielles sont-elles possibles ?

- Les Etats-Unis recommandent aux pays africains la diversification des productions agricoles

Le problème est qu'en agriculture, avec les conditions climatiques très spécifiques du Sahel, aucune autre production africaine n'est compétitive sur le marché mondial.

La seule piste économiquement viable est l'élevage, en vue d'obtenir de la viande et du lait. En effet l'élevage peut être développé en complémentarité avec le coton, la nourriture animale pouvant être constituée notamment par les tourteaux de coton.

- Faudrait-il se recentrer sur les cultures vivrières, auquel le coton fait concurrence, pour mieux assurer la sécurité alimentaire intérieure ?

En fait cette opposition coton / cultures vivrières est infondée. Le coton ne fait pas concurrence aux cultures vivrières : en effet les intrants acquis grâce aux recettes d'exportation cotonnière bénéficient aussi aux cultures vivrières, par le jeu des rotations (maïs, mil, arachide...). Redonner la priorité à l'autosuffisance alimentaire de chaque pays semble donc difficile.

- Faudrait-il développer une industrie secondaire de transformation, qui permettrait de fabriquer la valeur ajoutée sur place et ainsi, d'être moins dépendant des fluctuations des cours mondiaux du coton fibre ?

Cela semble être une bonne idée à première vue. Comme le dit l'Association cotonnière africaine, les pays africains eux-mêmes ne souhaitent pas à terme demeurer des producteurs primaires au service des pays riches, comme le concept de division internationale du travail, sous-tendu par la théorie des avantages comparatifs, le réclamerait.

Mais dans l'immédiat, cela semble malheureusement utopique : l'entreprise DAGRIS, qui possède des participations importantes dans le secteur cotonnier africain, nous a bien expliqué que les filatures sont très gourmandes en énergie. Or le coût de l'énergie est aujourd'hui astronomique en Afrique francophone : 13 US c par kWh contre 0,5 c aux Etats-Unis! Même si ce problème crucial de l'énergie commence à être pris en main par ces pays au niveau régional (Afrique de l'Ouest et du Centre), seul niveau permettant des investissements rentables, le développement d'un secteur textile en Afrique francophone est à l'heure actuelle inenvisageable.

Au niveau industriel, une idée à développer à court terme reste en revanche la confection de vêtements : ce pourrait être une activité économiquement viable, vu le faible coût de la main d'œuvre et la demande latente qui semble exister notamment dans les pays développés. Mais en ce cas, ces vêtements seraient fabriqués à partir du coton produit en Afrique francophone et filé en Afrique du Nord ou en Asie du Sud-Est, où le coût de l'énergie bien moindre.

Hors le coton fibre, un secteur industriel est en revanche bien implantée en Afrique francophone : celui de l'huilerie, qui produit de l'huile alimentaire grâce à la trituration des graines de coton. Cette huile est entièrement consommée localement.

Dans l'immédiat, que devient l'Initiative coton ?

Lancé juste avant le début de la conférence de Cancun, cette initiative a bénéficié d'un important relais médiatique, si bien que les négociations sur le produit coton furent inscrites à l'ordre du jour de la conférence. Mais cette initiative demandait à ce que soient effectuées des négociations spécifiques pour un produit, ce qui est contraire aux règles habituelles. De plus ses exigences étaient irréalistes (notamment la demande de compensations financières), ce qui fut peut-être contre-productif : les quatre pays africains avaient adopté une position peu négociable. Au final, cette initiative n'a donc pas entraîné d'avancées concrètes.

L'impact de cette initiative est d'autant plus retombé qu'on assiste aujourd'hui à une embellie passagère (production chinoise peu abondante à cause du climat) et que le problème se pose donc de manière moins cruciale.

Les Etats-Unis restent figés sur leur position d'autant que plus que l'année 2004 sera celle des élections présidentielles américaines et que le président actuel GW. Bush est originaire du Texas, région historiquement productrice de coton. Ils invoquent le rôle de la Chine et de la concurrence des fibres synthétiques dans l'effondrement des cours du coton, et recommandent aux Etats africains de diversifier leurs productions, ce qui a été repris dans le texte Derbez, proposé à l'ensemble des pays comme bilan de la conférence de Cancun. Cette réponse fut bien sûr soumise à une fin de non-recevoir des pays africains.

L'Union Européenne est divisée sur le sujet. Traditionnellement, elle soutient le développement de l'Afrique, mais elle ne pouvait se permettre d'adopter une position clairement favorable à l'Initiative, par crainte d'une contagion à d'autres produits comme le sucre, que l'on étudiera par la suite.

A propos de l'initiative, la France a précisé sa position, qui reste assez modérée. La France propose une coopération technique avec le secteur cotonnier africain, notamment en termes de motorisation et de biotechnologies, et surtout la création d'un fonds d'assurance privé contre la volatilité des prix, dont le premier apport serait fait par les pays développés. Cette idée semble bonne, mais loin d'être nouvelle : il existait déjà des caisses nationales de stabilisation dans chaque pays d'Afrique francophone, avant les privatisations des années 90 encouragées notamment par la Banque Mondiale. Il faut concéder que ces caisses étaient l'objet d'importants détournements de fonds.

Une chose est certaine à propos de ce fonds d'assurance : il ne peut pas être efficace contre des cours continûment bas, à moins bien sûr d'admettre un réapprovisionnement régulier de la part des pays développés.

Selon l'Association cotonnière africaine, les quatre pays africains à l'origine de l'initiative coton savent pertinemment que les variations du prix mondial du coton, et notamment sa tendance à être structurellement bas, ont de multiples origines (variation de la demande, concurrence des fibres synthétiques...), mais ils ne peuvent oublier ce qui selon eux est la cause principale de cet effondrement : les subventions à l'exportation américaines et dans une moindre mesure, les soutiens européens à la production (pour les producteurs grecs et espagnols). Ils s'attachent donc à combattre ces subventions en premier lieu et veulent créer une conscience générale et mondiale de ce problème qui met face à face d'un côté 16 millions d'africains dont la seule source de revenu est le coton et de l'autre côté quelques 25000 agriculteurs du sud des Etats-Unis.

c) Critique de la notion même de découplage

L'exemple du coton témoigne de l'imperfection du classement des aides en boîte verte : des aides couplées y sont parfois classées via des artifices de forme.

Par ailleurs, la notion même de découplage est critiquée par certains pays. Selon le G20, toutes les subventions aux agriculteurs, même celles qui sont totalement découplées de la production ou de la taille de l'exploitation, ont un effet distorsif et devraient donc être supprimées : ces subventions maintiennent artificiellement en activité un certain nombre d'agriculteurs. Même si ceux-ci ne sont pas officiellement obligés de produire, ils font leur métier et donc produisent. Ils faussent ainsi, dans une certaine mesure, la pure régulation du commerce agricole par le marché.

Cet argument est recevable. Mais il est à noter que le découplage semble tout de même être un outil pour ne pas inciter à produire : les différentes réformes de la PAC ont déjà provoqué une baisse substantielle de la production et, on peut penser qu'il en sera de même suite à la réforme récente de juin 2003.

2) Barrières non tarifaires

a) Production avicole mondiale

La production mondiale de viande de volaille est estimée par la FAO à 72,2 millions de tonnes en 2001, en progression de 2,6% par rapport à 2001. La viande de volaille représente près de 30% de la production mondiale de viande ; elle continue de gagner des parts du marché mondial des viandes et occupe la deuxième place derrière le porc (93,6 millions de tonnes), devançant largement la viande bovine (57,7 millions de tonnes). L'ALENA (20,4 millions de tonnes dont 17,3 millions pour les Etats-Unis), la Chine (13,5 millions de tonnes), L'Union européenne (8,9 millions de tonnes) et le Brésil (6,8 millions de tonnes) concentrent près de 69% de la production mondiale. La Thaïlande est également en train de devenir un grand exportateur de ce produit (voir en annexe le graphique 1 : Evolution des exportations de viande de poulet de 1971 à 2002). La Russie, Hong Kong, la Chine, le Japon, les pays du Moyen Orient sont les principaux importateurs de viande de volaille.

b) L'essor de la production brésilienne et ses avantages comparatifs

L'essor de la production avicole brésilienne est sans précédent, avec des taux de croissance exceptionnels, de plus de 12% par an depuis deux ans. Cette croissance accompagne une demande interne en hausse régulière et des exportations records. La dévaluation du Réal en janvier 1999 ainsi que le rachat par le groupe français Doux de Frangosul, 2^{ème} exportateur national, sont des facteurs susceptibles d'accroître les exportations. A titre d'exemple, après dédouanement, le prix du poulet désossé congelé en provenance du Brésil (3,89 euros/kg en 2003) reste inférieur de 0,16 euros/kg à celui de l'Union européenne (4,05 euros/kg en 2003). La protection tarifaire de l'Union européenne est donc insuffisante pour assurer la préférence communautaire pour ce type de produit. Même en cumulant le droit additionnel (dû à la préférence communautaire) et le droit de douane, les produits brésiliens restent plus compétitifs sur le marché européen que les produits français (comm. pers. Ranc, 2004).

Avantages comparatifs du Brésil pour la production avicole

La très grande compétitivité des volailles brésiliennes sur le marché mondial s'explique par de faibles coûts de production, un faible coût de main d'œuvre et une production locale, bon

marché et importante de soja et de maïs pour l'alimentation des volailles. Le Brésil a de plus l'espace disponible pour le développement d'une production hors-sol très performante, sans règle environnementale contraignante : les problèmes de pollution liés aux élevages hors-sol à proximité de zones sensibles (habitations, nappes phréatiques...) ne se posent pas au Brésil. L'Europe s'impose au contraire des normes en ce qui concerne les plans d'épandage, la protection et le bien-être animal, la qualité de l'alimentation animale et la non-utilisation de facteurs de croissance interdits en Europe alors qu'on n'en retrouve aucune trace dans le produit fini. En effet, sous la pression des pays scandinaves, l'Union européenne se fixe une règle : tout ce qu'elle exporte doit être de la même qualité sanitaire que ce qui est produit pour le marché interne. Cependant les normes de l'Union européenne ne sont pas un obstacle pour les exportations brésiliennes, qui respectent tout autant, si ce n'est plus, les règles de bien-être animal et de sécurité sanitaire.

Le panel actuel sur la viande de poulet

Un panel est aujourd'hui engagé entre le Brésil et la Thaïlande d'une part et l'Union européenne d'autre part. Ce panel porte sur le choix de la ligne tarifaire utilisée pour classer la viande brésilienne importée dans l'Union européenne. Une voie de compromis aurait pu être trouvée entre l'Union européenne et le Brésil, dans le cadre d'un accord de libre-échange Union européenne – Mercosur, par la définition de quotas d'importation pour le Brésil. Il s'agirait de définir une marge de progression, une montée en puissance laissant aux filières européennes le temps de redéfinir une stratégie de reconversion. Mais la Thaïlande est intransigeante et le Brésil n'a donc aucun intérêt à accepter la proposition européenne. Actuellement, le panel n'est pas très avancé d'autant plus que la grippe aviaire en Thaïlande remet en cause les exportations thaïlandaises pour un moment.

En revanche, le Brésil n'a pas attaqué les Etats-Unis sur la question de la viande de poulet : le poulet brésilien pénètre peu le marché américain pour des raisons de compétitivité moindre ou équivalente. En effet, les producteurs américains sont très compétitifs puisque l'aliment de base, les céréales, maïs et blé, y est très bon marché.

c) Le marché de la viande de poulet dans l'Union européenne et l'opportunité qu'apporte la crise de grippe aviaire en Thaïlande

La situation de la production dans l'Union européenne

Le nouveau cycle à l'OMC vise à faciliter les échanges, pour la volaille, cela est particulièrement périlleux pour l'Union européenne car c'est un secteur peu protégé. L'Uruguay Round et les accords de Marrakech se sont focalisés sur la viande fraîche et congelée (principal produit des échanges), il y a eu des tarifs douaniers qui ont permis de contenir les importations vers l'Union européenne. Cependant, à la fin des années 1990, même avec des droits de douane, il y a explosion des exportations brésiliennes, le pays devient très offensif. D'autres formes de présentation de volaille apparaissent :

- les viandes saumurées (qui contiennent au moins 1,2% de sel) peuvent être utilisées par les industries agro-alimentaires sans conséquence sur le produit fini.
- les viandes préparées (vapeur, marinades...). Là encore les deux gros fournisseurs sont le Brésil et la Thaïlande.

La faille est trouvée pour exporter dans l'Union européenne car le filet entier a un taux d'imposition de 60% contre 15.4% pour les morceaux découpés saumurés et 10.9% pour les préparations. Le Brésil devient alors un gros exportateur en Allemagne, au Royaume-Uni et aux pays Bas. Le marché très ouvert de ces pays permet l'essor des exportations brésiliennes et thaïlandaises bien que ces pays soient également les principaux clients de la France dans l'Union européenne – le principe de la préférence communautaire n'est pas respecté. Le Brésil a surtout percé en Russie, quand après les mesures d'embargo prises vis à vis de la volaille américaine en mars 2002, ce premier importateur mondial a réorienté ses achats vers les volailles brésiliennes et européennes.

A travers sa politique d'aide à l'exportation, la Commission européenne a donné priorité au poulet entier congelé à destination des pays du Moyen-Orient, considérant que ce flux était un enjeu important pour ce secteur. De ce fait, les opérateurs français traditionnellement positionnés sur ces marchés ont bénéficié d'une grande partie des restitutions. Il y a néanmoins peu de restitutions à l'exportation disponibles pour la viande de poulet, il s'agit donc aujourd'hui en Europe et surtout en France (plus grand producteur exportateur d'Europe), de restructurer cette filière.

Face à l'intensification de la concurrence mondiale, l'aviculture européenne apparaît en relative difficulté, cela se traduit à la fois par un recul de la place de l'Union européenne sur les marchés internationaux et par une concurrence accrue sur son marché intérieur par le Brésil et la Thaïlande au profit des industries agro-alimentaires de transformation. L'Union européenne, en particulier la France, essaye de mettre l'accent sur une stratégie commerciale volontaire de traçabilité. Le groupe avicole LDC indique clairement sur ses produits élaborés la mention « bleu blanc rouge » ou « né, élevé et abattu en France ».

Il n'existe pas de lobby européen très fort car les entreprises françaises sont impliquées au Brésil par le biais de l'entreprise Doux qui est la plus puissante des entreprises françaises. Les intérêts brésiliens étant contraires aux intérêts français, l'entreprise Doux freine toute prise de position à la Commission contraire à ses intérêts propres.

Les conséquences de la grippe aviaire en Thaïlande

La crise de grippe aviaire thaïlandaise ne peut que donner un répit à la production française de viande de poulet. Le retrait momentané de la Thaïlande signifie que la production mondiale doit être maintenant assurée par moins de pays. Pour l'instant les Etats-Unis doivent répondre à une hausse de leur demande intérieure, suite à l'affaire de la vache folle canadienne, et le Brésil détourne une partie de ses produits vers le Japon, qui était le premier client de la Thaïlande. La France voit donc baisser la pression vers les marchés où elle est présente : le Moyen Orient et l'Europe. Autre avantage : avec une offre mondiale moindre, le prix du poulet devrait augmenter, ce qui permet à la France de se repositionner face au Brésil sur des marchés importants comme l'Allemagne, le Royaume Uni et les Pays Bas. Ce scénario optimiste est nuancé par certains comme Francis Ranc, directeur de la communication de Doux, premier volailler européen. Plusieurs crises sanitaires avaient déjà laissé espérer une reconquête de parts de marché, mais il s'avère que les pays touchés par une crise retrouvent très vite leur niveau de production une fois l'épizootie jugulée et le danger est alors de se retrouver avec des stocks sans débouché.

d) Des barrières sanitaires abusives comme frein à la liberté des échanges ?

Les barrières sanitaires sont des verrous fluctuants qui s'ouvrent ou se referment selon l'état d'un marché. Il est parfois difficile de distinguer si ces mesures sanitaires sont prises dans le but de protéger réellement la santé des consommateurs ou s'il s'agit plutôt de freiner l'accès au marché national.

En ce qui concerne les contrôles pour vérifier le respect des normes sanitaires en vigueur, il y a des contrôles ponctuels de ce qui est importé, après vérification des autorités sanitaires exportatrices. Les PMA reçoivent à ce titre une aide technique de la part de l'UE notamment, visant à les aider à respecter les exigences sanitaires et techniques des pays importateurs.

Plusieurs embargos avaient été mis sur la viande de poulet brésilienne à cause de résidus de nitrofurane, molécule antibiotique interdite dans l'Union européenne. A chaque fois qu'une mesure de sauvegarde sanitaire est prise, elle n'est que temporaire car cette mesure conduit à des mesures d'amélioration de la filière d'exportation du pays concerné, le coût des tests étant d'ailleurs à la charge de l'importateur.

Pour la Mission de Coordination sanitaire internationale de la DGAI, les barrières sanitaires sont en voie de devenir une contrainte majeure d'accès au marché. Ces barrières non tarifaires ne font pourtant qu'exceptionnellement l'objet de panel comme c'était le cas pour la viande bovine américaine aux hormones car, outre le coût et la difficulté d'engager un panel, ces questions se traitent plutôt en bilatéral en s'appuyant sur le code de l'Office International des Epizooties. On peut donc relativiser l'importance des panels à venir ayant pour objet des barrières sanitaires distorsives. Leur nombre est limité et on imagine difficilement que l'Union européenne, pour protéger son marché, remplace ces droits de douane par des mesures sanitaires plus contraignantes. En effet, l'anarchie ne règne pas entièrement grâce à des organismes internationaux comme l'OIE et le Codex alimentarius, organismes internationaux qui fixent un cadre normatif reconnu internationalement, évoluant avec les découvertes scientifiques.

Cependant, il est vrai que l'organisation mondiale de la santé animale est de plus en plus préoccupée par l'existence de rapports faisant état de distorsions des échanges internationaux liées à l'interprétation erronée des normes de l'OIE concernant l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine. On peut imaginer que des distorsions équivalentes existent pour

d'autres produits tels que la viande de poulet ou les produits laitiers. Ceci est à relativiser car même si c'est le cas pour des pays comme le Japon fortement importateur qui applique des normes sanitaires très strictes, l'impact des barrières sanitaires par rapport aux barrières tarifaires paraît assez limité. Se pose néanmoins la question de l'évaluation du préjudice subi en valeur des barrières sanitaires abusives sur les échanges internationaux. Cette question est difficile à résoudre tant ces barrières se multiplient et deviennent de plus en plus sophistiquées.

3) Accords bilatéraux : exemple des accords de Cotonou (ex convention de Lomé) et des échanges commerciaux de sucre entre l'Union européenne et les pays ACP

a) Les accords de Cotonou fondent la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP, notamment en matière commerciale

Les débuts de la construction européenne se caractérisent par une coopération des six Etats fondateurs avec, à l'époque encore, leurs colonies. Celles-ci étant devenues indépendantes, la Communauté européenne a soutenu leur développement, le Traité de Yaoundé, signé en 1969, garantit à 18 anciennes colonies africaines des avantages commerciaux et financiers. La Convention de Lomé est signée dans la capitale togolaise en 1975 puis révisée régulièrement - en 1979, 1984, et 1989. Lomé IV est conclue pour 10 ans en 1990.

Elle a organisé, jusqu'en février 2000, la coopération de l'Union européenne et de ses Etats membres avec les Etats d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), dans le but de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des Etats ACP, d'approfondir et de diversifier leurs relations dans un esprit de solidarité et d'intérêt mutuel.

La quatrième Convention de Lomé révisée, signée en 1995 à Maurice par les 15 pays de l'Union européenne et les 70 pays ACP, comprenait quatre volets, dont le volet commercial stipulant que les préférences tarifaires qui permettent aux produits originaires des pays ACP d'entrer sans droits de douane dans l'Union européenne sont étendues à la quasi-totalité de ces produits. La Convention a pour ambition d'aider les pays à accroître leur compétitivité et à

s'insérer progressivement dans une économie mondiale, libéralisée sous la pression de l'Organisation mondiale du commerce.

Signé le 23 juin 2000 dans la capitale du Bénin, après l'expiration de la convention de Lomé IV, l'accord de Cotonou a marqué le renouveau de la coopération entre l'Union européenne et les Etats ACP. Conclu pour 20 ans, cet accord, révisé tous les 5 ans, réunit les 77 Etats du groupe ACP et les 15 pays de l'Union européenne, soit une population totale de plus d'1 milliard de personnes. Entré en vigueur depuis le 1er avril 2003, l'accord de Cotonou a pour objectif de rétablir les équilibres macro-économiques, de développer le secteur privé, d'améliorer les services sociaux, de favoriser l'intégration régionale, de promouvoir l'égalité des chances hommes femmes, de protéger l'environnement et d'abolir de manière progressive et réciproque les entraves aux échanges commerciaux.

Discuté depuis 1996, l'accord de Cotonou a dû tirer les enseignements des coopérations précédentes. Les résultats étant mitigés (les préférences commerciales n'ayant pas réussi à assurer le décollage de l'ensemble des pays), il s'agit de mieux prendre en compte le contexte institutionnel et politique et les données locales propres à chaque pays, de rendre l'aide plus efficace, d'améliorer les procédures d'intervention, d'impliquer la société civile et de s'adapter à la situation internationale.

Un des cinq piliers des accords de Cotonou définit un nouveau cadre de coopération économique et commerciale : en vue de libéraliser les échanges, des accords doivent être signés, en conformité avec les dispositions de l'Organisation mondiale du commerce, afin d'intégrer les pays ACP dans l'économie mondiale. Le renforcement des capacités de production et la stimulation des investissements sont également affichés comme objectifs prioritaires. La coopération commerciale concerne principalement les services, la concurrence, la propriété intellectuelle, la normalisation et la certification, les normes sanitaires, l'environnement, les normes de travail, la politique des consommateurs et la santé publique.

La coopération des accords de Cotonou (ex convention de Lomé) Nord-Sud engage 85 pays :
- la totalité de l'Afrique subsaharienne, soit 47 pays: Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée Equatoriale, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger,

Nigéria, Ouganda, République Centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie, Zimbabwe, l'Afrique du Sud sera partie prenante dès la signature de la prochaine Convention.

- 15 pays des Caraïbes: Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Bélice, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, République Dominicaine, St Christophe et Nevis, St Lucie, St Vincent et les Grenadines, Surinam, Trinité et Tobago ;

- 8 pays du Pacifique: Fidji, Kiribati, Papouasie Nouvelle Guinée, Salomon, Samoa Occidentales, Tonga, Tuvalu, Vanuatu ;

- 15 pays de l'Union européenne: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

b) Le sucre des ACP exporté dans l'Union européenne sous les préférences commerciales des accords de Cotonou

Rappel historique

Le secteur du sucre dans la communauté européenne est régi depuis 1968 par une organisation commune de marché, dont les deux caractéristiques essentielles sont :

- l'attribution d'une garantie de prix dans le cadre de quantités (quotas)
- le financement intégral des dépenses liées à l'exportation du sucre du quota hors de l'UE par des cotisations à la production acquittées par les fabricants et les planteurs.

L'Organisation commune de marché (OCM) s'applique aux sucres (saccharose, isoglucose, inuline) ainsi, à des degrés divers, qu'à la betterave, à la canne à sucre, aux sirops et aux mélasses.

Une nouvelle organisation commune de marché a été adoptée et s'est appliquée le 1^{er} juillet 2001. Elle reconduit pour 5 ans (jusqu'au 30 juin 2006) les éléments suivants :

- maintien du régime des quotas de production de sucre et maintien du régime des prix garantis,
- maintien du système d'autofinancement de l'OCM par les cotisations payées par les planteurs et les fabricants,
- maintien de la référence communautaire,

- maintien des régimes préférentiels d'importation,
- gestion équilibrée des engagements GATT à l'exportation.

Le prix d'intervention du sucre blanc (respectivement brut à 92%) est de 63,19 euros/100 kg (respectivement 52,37 euros/100 kg). Le cours mondial du sucre blanc fluctue, lui, autour de 20 euros/100kg, soit environ un tiers du prix communautaire. Le volume total des quotas de sucre dans la communauté est de 11.761.417 tonnes pour le quota A et 2.587.919 tonnes pour le quota B (respectivement 11.974.000 tonnes et 2.609.000 tonnes dans le régime antérieur) soit une diminution des quotas de production d'environ 115.000 tonnes. Les quotas A et B se différencient par les taux de cotisation à la production qui leur sont appliqués. Les quantités produites au-delà des quotas A et B (sucre C) ne peuvent être vendues sur le marché communautaire, et doivent être exportées au prix du cours mondial par le producteur.

Le quota A correspond à peu près à la consommation européenne. Ces quotas, établis par Etat membre ont été revus pour tenir compte des nouveaux pays adhérents à l'UE (Finlande, Suède, Autriche) et de la mise en œuvre des accords de l'OMC, qui ont limité les exportations subventionnées en volume et en valeur.

L'Union européenne exporte 6,1 millions de tonnes de sucre, dont :

- 2,6 millions de tonnes avec restitutions (incluant 1 million de tonnes du sucre de quota européen et 1,6 millions de tonnes de sucre préférentiel venant des ACP)
- 3,7 millions de tonnes de sucre du quota C sans restitution

Le cas de l'île Maurice est caractéristique des pays ACP (et de l'Inde) avec lesquels l'Union a des accords d'importation préférentiels. Le pays est mono producteur de canne à sucre et environ 90% du sucre produit est exporté et vendu au prix garanti sur le marché communautaire. Une part du sucre qui arrive dans l'Union européenne en provenance de l'île Maurice est ré-exporté, après raffinage, avec restitutions sur le marché mondial. Le système avantage grandement l'île Maurice pour qui l'exportation de sucre vers l'Union représente une ressource financière très importante. Les recettes provenant des préférences sont vitales pour le développement de l'île Maurice : elles ont été redistribuées dans l'ensemble des secteurs de l'économie. Les recettes nettes du sucre ont permis de financer 75% des importations alimentaires de l'île Maurice, qui est un pays importateur net en matière alimentaire.

Certaines règles à l'exportation ont dû être appliquées et le sont toujours en accord avec les engagements pris à l'OMC pendant le cycle de l'Uruguay. Les exportations subventionnées de l'Union européenne sont désormais limitées en volume (diminuées de 21% sur 6 ans à compter de la campagne 1995/96, elles s'établissent depuis 2000/01 à 1,27 millions de tonnes) et en valeur (baisse de 36% en 6 ans, le plafond GATT s'établissant depuis 2000/01 à 499 millions d'euros). Ces engagements ne comprennent pas les réexportations de sucre en provenance des ACP et de l'Inde, dans la limite des 1,6 millions de tonnes exportées.

Mais, selon le conseiller agricole du Brésil à l'OMC, même après ces réductions des exportations subventionnées, l'Europe aurait effectué « un grand pas pour elle, mais un pas minuscule pour l'humanité ». Qualifiant ce système « d'aberration », il précise que le détruire est inévitable. En effet, le producteur qui a les coûts de production les plus élevés est le deuxième exportateur mondial ! Selon lui il faut savoir ce qu'on fait : si on fait du commerce on ne doit pas avoir de système aussi distorsif que cette OCM sucre. Sinon on doit appeler cela de l'aide (sociale interne et pour les pays ACP). Selon lui, l'Union européenne est « price maker », c'est-à-dire qu'elle est responsable de la faiblesse du cours mondial du sucre (subventions à l'exportation et barrières douanières à l'entrée).

Le panel engagé par le Brésil contre l'Union européenne attaque les subventions à l'exportation européenne. D'autre part, le marché européen est appelé à s'ouvrir au sucre de pays tiers : sucre des Balkans (229000 tonnes sur le marché communautaire en 2002), sucre des PMA sans limitations quantitatives à partir de 2009 (initiative TSA étendue au sucre).

L'ensemble de ces facteurs va contraindre l'Union à réformer l'OCM sucre en 2009. Plusieurs pistes de réforme sont envisagées pour arriver à ne plus subventionner les exportations:

- baisse des quotas de production interne et maintien du prix garanti de manière à ne plus exporter autant avec subventions,
- baisse du prix garanti, de manière à moins importer en provenance des pays ACP et ainsi moins exporter avec subventions,
- libéralisation totale du secteur sucrier en Europe et arrêt du régime des préférences.

Bien sûr, la troisième option n'est pas réaliste à court terme, du fait des bouleversements socio-économiques qu'elle induirait en Europe et en ACP. C'est donc parmi les deux premières qu'il va falloir choisir. Il semble que ce soit la seconde option qui ait été retenue (baisse du prix d'intervention).

Quelles conséquences cette réforme inévitable va-t-elle entraîner ?

La suppression des restitutions à l'exportation européennes aura pour conséquences la rétention sur le marché européen de 2.6 millions de tonnes de sucre et donc, une réduction équivalente de la production communautaire, ce qui conduira à diminuer de 288 888 ha les surfaces emblavées en betterave (rendement moyen de 9t/ha). La capacité de fonctionnement des sucreries va elle aussi baisser. Si le panel intenté contre l'Union européenne auprès de l'ORD à l'OMC condamne aussi les 3.7 millions de tonnes de sucre C, ce sera un total de 6.1 millions de tonnes qu'il faudra retenir sur le marché, réduisant ainsi les capacités de production de 35 à 40 % (Balmont V., 2003).

Du côté des pays ACP, la réforme accompagnée d'une baisse du prix d'intervention va fortement les pénaliser. L'Ile Maurice anticipe déjà la réforme depuis 2000 et pousse à la restructuration de son secteur sucrier : incitation à une cessation volontaire d'activité, diminution généralisée de la quantité de main d'œuvre dans le secteur, réduction du nombre des usines et modernisation, pour une amélioration de leur efficacité.

Une réorientation des cultures est presque impossible vu les conditions climatiques très particulières de l'île. Pour donner un autre débouché à la culture sucrière, il est question de développer l'obtention d'énergie par brûlis des fibres de canne (bagasse) : 20% de l'électricité consommée dans le pays est dorénavant et déjà produite ainsi (comm. pers., Sahadutkhan, 2004).

V. Quel avenir ?

1) Evènements à venir

a) Ordre du jour de la prochaine conférence ministérielle

Après l'échec de Cancun, une réunion à Genève s'est déroulée en décembre 2003 pour relancer les négociations en déroute mais aucune avancée n'a été observée. Aucune décision n'a encore été prise concernant la reprise du processus, et notamment en ce qui concerne la prochaine réunion ministérielle. En tout état de cause, la perspective d'un accord avant le 1^{er} janvier 2005 s'éloigne, même si personne ne conteste encore officiellement cette échéance. Enfin, les résultats possibles en 2004 dépendent largement de la marge de manœuvre dont dispose les négociateurs américains : en cette année électorale, on imagine mal le gouvernement sortant prendre des mesures libérales et donc impopulaires auprès des agriculteurs.

b) L'expiration de la clause de paix peut-elle empêcher la reprise des négociations ?

L'échec de la conférence de Cancun a mis fin à l'espoir de prolonger la clause de paix au-delà du 1^{er} janvier 2004. Les subventions à l'exportation ainsi que toutes les mesures de soutien interne pourraient désormais être contestées devant l'ORD et faire l'objet de compensations. L'Union européenne est donc concernée au premier chef mais plusieurs facteurs viendront cependant atténuer à court terme les risques qu'elle encourt du fait de l'expiration de la clause de paix. Il existe en effet un risque de multiplication des contentieux croisés entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur des produits tels que les céréales, ce qui entraînerait une condamnation des soutiens agricoles des deux pays. Il y a également un risque de multiplication des contentieux engagés par les pays du G20, Brésil en tête. Ces pays pourraient en effet avoir intérêt à attaquer les soutiens agricoles communautaires pour des motifs économiques mais également pour des raisons tactiques, afin de fragiliser ces soutiens dans le contexte des négociations agricoles à l'OMC. Cependant, à ce jour, on ne dispose d'aucune visibilité sur le nombre possible de cas « post clause de paix ». D'après la Direction des relations économiques extérieures, des pays comme la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Brésil n'ont pas grand intérêt à engager des panels car, en plus du coût et de la difficulté que cela représente, ils veulent avant tout relancer les négociations. D'après la délégation

permanente française à l'OMC, les pays prennent aussi des risques à mener des panels supplémentaires : en effet, si l'issue du panel n'est pas à leur avantage, ils ne pourront le contester que difficilement et perdent ainsi le bénéfice des négociations à venir. De plus, la charge de la preuve pèse sur le plaignant. Il doit apporter la preuve de la spécificité des subventions à une branche de la production et la preuve que la subvention cause un préjudice grave à ses intérêts. Cela est confirmé par le conseiller permanent agricole brésilien Monsieur Flavio Damico, qui a ajouté qu'à ce jour, les panels déjà engagés par le Brésil à l'encontre de l'Union européenne ou des Etats-Unis (sucre, poulet, coton) étaient les seuls justifiables et qu'il n'y en aurait donc pas d'autres. Pour avoir un bon panel, il faut un bon cas, avec un secteur producteur qui ressente de vrais effets négatifs d'une mesure distorsive et un secteur assez riche pour assumer le coût du panel. L'Etat n'offre qu'une aide juridique et un appui politique.

c) Compensations prévues liées à l'élargissement de l'Union européenne

L'article 24.6 du GATT prévoit que dans le cadre de l'entrée des 10 nouveaux pays dans l'Union européenne, il y ait une harmonisation tarifaire entre tous les pays de l'Union européenne. La modification des droits de douane peut conduire à léser les pays qui exportaient dans les nouveaux pays entrants. Il est donc prévu par l'OMC d'évaluer les compensations à apporter, compensations données sous forme de droits de marchés, sur le produit concerné ou non. A titre d'exemple, la Suède importait des bananes à bas prix des Etats-Unis, elle a donc été obligée de les importer des pays ACP, avec qui l'Europe a un accord préférentiel. La Suède a dû offrir des compensations aux Etats-Unis pour la perte de ce marché.

d) Dans un contexte de négociations multilatérales, relance des accords commerciaux entre blocs

« La liberté des petits est de se faire manger par les grands » (Spinoza).

Les accords bilatéraux favorisent les gros pays, les Etats-Unis et l'Union européenne auraient donc plus intérêt à tout négocier bilatéralement. L'OMC est nécessaire pour faire entrer les marchés internationaux agricoles dans un cadre multilatéral, ce qui permet aux pays plus faibles de s'allier entre eux (stratégies d'alliance) et d'obtenir ainsi beaucoup plus que ce

qu'ils auraient eu seuls, lors d'accords bilatéraux. Par exemple, le G20 est très attaché au système multilatéral, système dans lequel ses moyens de pression sont plus conséquents. Cependant, le nombre d'accords bilatéraux se multiplie et se heurtent souvent à des difficultés quand il s'agit des questions agricoles. Par exemple, les pourparlers pour la création de l'Aire de libre commerce des Amériques (l'Alca), plus vaste espace de libre-échange du monde avec 34 pays et 800 millions de consommateurs, n'ont abouti à rien car les négociations, coprésidées par le Brésil et les Etats-Unis, ont buté sur les sensibles questions agricoles. La demande du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay) était notamment de mettre fin aux subventions agricoles à l'exportation et d'organiser la levée des barrières douanières sur tous les produits agricoles ou non dans un délai de quinze ans. En échange d'une plus grande ouverture de leur marché, les Etats-Unis et les 13 pays alliés, dont le Canada, le Mexique et le Chili, ont réclamé du Mercosur une libéralisation plus poussée des investissements, des services et des marchés publics. Or, le Brésil craint qu'une telle ouverture soit fatale à son industrie et à ses services, encore peu compétitifs. Un accord édulcoré a été accepté en novembre 2003, accord qui prévoyait qu'une ouverture plus poussée serait facultative et ferait l'objet d'accords bilatéraux. Restent à définir les bases de cet accord minimum. Pour l'instant, les négociations sont suspendues et ne reprendront qu'en mars.

D'autres accords bilatéraux de libre-échange sont en cours. L'accord entre l'Australie et les Etats-Unis doit permettre aux Etats-Unis de s'assurer que le groupe de Cairns les attaquera moins qu'il n'attaquera l'Union européenne et permet à l'Australie de s'appuyer sur les Etats-Unis pour faire plier l'Union européenne. Enfin, l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur représente un des défis de 2004 pour Pascal Lamy, commissaire européen au commerce. Un des arguments phares de l'Union européenne pour ces négociations sera la réforme de l'OCM sucre qui permettra une augmentation des importations de sucre en provenance du Mercosur.

2) Pistes de réflexion pour l'avancée des négociations

a) Idées de modification du fonctionnement de l'OMC

Le mode de décision

Le vote à la majorité qualifiée est-il envisageable et souhaitable ? Quels changements occasionnerait-il ?

Les négociations au sein de l'OMC sont basées sur le principe du consensus. De surcroît, les cycles reposent désormais sur le principe de la signature unique. L'engagement d'un pays ne peut concerner que l'ensemble des dossiers : il n'y a pas de choix à la carte. Une négociation menée par 148 pays sur 20 sujets est particulièrement délicate à conduire : un cycle ambitieux est voué à l'échec dès lors qu'il inclut des éléments inacceptables par certains pays, un cycle aux objectifs limités n'entraîne pas l'adhésion faute de gains substantiels des parties.

Représentation des petits pays

Les petits pays n'ont pas les moyens de se financer une délégation permanente à l'OMC, ils ont donc des difficultés à être informés en temps réel de l'évolution des discussions, d'autant plus que les décisions les plus importantes ne sont pas prises lors des assemblées générales. Ces conditions les amènent souvent à réagir de manière sporadique et violente. C'est là que des organisations non gouvernementales comme Oxfam et Ideas jouent leur rôle de lobbying auprès de l'OMC. Les ONG peuvent amener les PVD et les PMA à prendre des positions très dures comme dans le cas de l'Initiative coton, en partie car elles n'ont pas de culture de négociation, ce que l'on peut regretter.

b) Vers un abandon des subventions à l'exportation

Selon la Direction des relations économiques extérieures (DREE), l'Union européenne, très isolée sur ce pilier, a intérêt à abandonner les subventions à l'exportation de manière à pouvoir d'une part conserver ses soutiens internes et un accès limité à son marché pour les produits stratégiques (lait, viande) et d'autre part, être plus offensive sur les sujets de Singapour – il faut en effet relativiser l'importance de l'agriculture dans l'économie

européenne. D'après Monsieur Pascal Lamy, Commissaire chargé des négociations commerciales pour les Etats membres de l'Union européenne, « sur la question de l'accès au marché, nous devons payer sur l'agriculture puisque nous pouvons gagner beaucoup sur l'industrie et les services ».

Selon la DREE, avec les seuls soutiens internes et une relative protection de l'accès au marché, il semble possible de préserver un tissu agricole satisfaisant en Europe.

Cependant, il faut souligner, comme le fait Monsieur Pascal Lamy (Commission européenne, DG Trade), que contrairement à un discours courant, on ne peut affirmer que la fin des subventions à l'exportation est une solution à tous les maux de l'agriculture des PMA. Deux exemples appuient cette affirmation. Des pays fortement importateurs comme le Maroc préfère acheter les céréales à bas prix – céréales qu'ils ne peuvent produire – grâce aux subventions à l'exportation européennes car il a été montré que leur PIB varie inversement au prix des importations. Autre exemple avec le poulet : si l'Europe arrête les subventions à l'exportation sur ce produit en Afrique, c'est le Brésil qui va prendre la niche car il est très compétitif, et rien n'aura donc changé pour les aviculteurs locaux africains. D'après Oxfam, les prix locaux africains ont déjà assimilé le poids des exportations car celles-ci sont stables à cause des quotas de production européens.

Si les subventions à l'exportation portent préjudice à certains pays producteurs, elles peuvent bénéficier à d'autres qui s'approvisionnent sur le marché mondial et bénéficient des bas prix mondiaux.

c) Avenir des soutiens internes des pays développés

L'enjeu est l'équilibre entre les places respectives des politiques agricoles nationales légitimes et des accords multilatéraux. Il s'agit donc au fond de définir l'avenir des politiques agricoles et les marges de manœuvre dont peuvent disposer les pouvoirs publics pour conduire des politiques nationales indépendantes sans perturber l'équilibre des marchés internationaux ni contrevenir aux règles supranationales (Waszkiel, 2002).

Tout au long de l'étude, nous avons essayé de mesurer l'importance de la distorsion sur le marché mondial causée par les subventions internes des pays développés. Si l'importance relative de cette distorsion n'est pas déterminable avec précision, l'influence sur les cours mondiaux est reconnue par tous. Ainsi, les pays subventionnant à la production leurs agriculteurs ont entamé une démarche de réflexion visant à découpler les aides de la

production. Cependant, il nous semble incontestable que le découplage parfait n'existe pas, c'est-à-dire que toute aide, même non reliée à l'obligation de produire et n'incitant pas à la production, constitue un revenu pour l'agriculteur, qui, au moins par habitude, continue à produire. Les travaux de l'INRA ont montré que le découplage conduit à une diminution de la production. Il reste aujourd'hui à déterminer l'importance relative de la distorsion causée par ces aides découplées. Les aides internes fournies dans les pays développés ne peuvent être aisément supprimées, pour des raisons de maintien du tissu agricole et d'autosuffisance alimentaire. La tendance choisie est donc de les découpler pour qu'elles soient le moins distorsives possibles et deviennent donc acceptables. On parle même (comm. pers., Waszkiel, 2004) d'aides « au revenu », qui prendraient en compte l'ensemble des revenus sur l'exploitation agricole, y compris les revenus non agricoles (celui de l'épouse par exemple).

d) Coordination des politiques agricoles et compensations internationales

Les modèles théoriques d'équilibre général calculable, basés sur des concepts néoclassiques, prévoient, selon le degré de libéralisation, un surplus de « bien-être » tournant autour de 1,7% du PIB mondial de 2015 (G. Daudin, 2004). Il est dit que de 60 à 70% de ce surplus devrait revenir aux pays de l'OCDE (et principalement aux plus riches d'entre eux) et à quelques pays d'Asie (Chine et Inde) et d'Amérique latine. En effet, selon les simulations, les prix des principaux produits (céréales) des pays de l'OCDE devraient augmenter suite à la réduction généralisée des taxes et les prix des produits tropicaux devraient baisser. Ceci avantage doublement les pays riches et pénalise doublement les pays pauvres (Wolfer B., 1995).

La libéralisation comporte donc des gagnants et des perdants au sein des pays mais également de manière agrégée, à l'échelle des pays. Or il n'existe pas de mécanisme de compensation financière, ni à l'intérieur des pays pauvres ni au niveau international, et cela est un des défauts majeurs pour la coordination des politiques agricoles et commerciales à l'OMC. On montre que pour atteindre l'objectif de coopération commerciale, l'optimum économique, en présence de biens publics locaux notamment, n'est pas la libéralisation complète. Par ailleurs, une faille majeure de l'accord sur l'agriculture de l'OMC signé à Marrakech est de combattre en premier lieu et partiellement les distorsions de marché domestique et non de combattre prioritairement les comportements non coopératifs des grands pays. L'ajournement à Cancun des négociations agricoles à l'OMC a montré la difficile voire impossible coordination des politiques par leur restriction exclusive au paquet d'instruments que constituent ouverture des

marchés, concurrence à l'exportation et découplage des soutiens. En effet, le découplage parfait et donc non distorsif n'existe pas. Il peut en revanche être utilisé à des fins non coopératives et commerciales. De manière plus générale, selon Voituriez et Le Cotty (2003), le système composé du libre échange et de soutiens découplés, n'est pas le paquet optimal ni d'un point de vue national ni dans l'approche multilatérale. Pour être mutuellement avantageuse, la politique distorsive conduisant à la fourniture de produits agricoles et de biens publics dans un pays donné doit s'accompagner d'une compensation internationale des pays perdants. Il existe une coordination commerciale optimale et théorique atteignable en donnant une incitation négative au pays qui subventionne ou protège son agriculture et en donnant une incitation positive au pays qui tolère un certain niveau de protection ou de subventions dans les autres pays. Il a été montré qu'une compensation versée du pays protégeant au pays subissant le préjudice est une situation meilleure que les équilibres de libre-échange et de protection totale. Dans la pratique une coordination ménageant ces deux incitations prend la forme d'une taxe généralisée sur les soutiens, dont les recettes sont distribuées aux pays perdants à hauteur des dommages révélés par l'ORD, à condition qu'il soit réformé de manière à intégrer :

- une compensation financière obligatoire et non simplement commerciale et facultative comme c'est le cas actuellement,
- le droit accordé à des entités non étatiques de déposer une plainte et révéler ses propres dommages (associations de producteurs).

(T. Voituriez et T. Le Cotty, 2003)

e) Favoriser les échanges commerciaux entre blocs régionaux d'agricultures de compétitivité semblable

Une idée alternative à la libéralisation générale serait une libéralisation par blocs : les marchés agricoles seraient ouverts uniquement au sein de blocs régionaux d'agriculture de compétitivité semblable.

M. Mazoyer (professeur à l'INA P-G) propose une stratégie globale de relèvement des prix et des revenus dans les pays en développement par une organisation mondiale hiérarchisée des marchés : le niveau des prix agricoles et donc le degré de protection d'une agriculture doivent être établis en raison inverse de sa productivité.

Pour ce faire, il conviendrait donc de délimiter des sous-ensembles régionaux regroupant des pays dont les productivités agricoles sont du même ordre de grandeur. Chacune de ces

grandes régions du monde constituerait alors une union douanière jouissant d'un degré de protection et d'un niveau de prix agricoles assez élevés pour sauvegarder la paysannerie pauvre et pour lui permettre de se développer. La délimitation de ces grandes régions, et la détermination du niveau de prix le plus pertinent pour chacune d'elles, pourraient être de la compétence d'une nouvelle organisation des Nations unies, chargée de la régulation du commerce international et des taux de change. On peut penser, outre l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord, à des groupements de pays en Afrique intertropicale, en Asie continentale, en Asie du Sud-Est, en Europe orientale, au Proche-Orient et en Afrique du Nord... Il est à noter que cette libéralisation régionale existe déjà au sein de l'Union européenne, et est en train d'être mise en place en Afrique de l'Ouest, au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui regroupe huit Etats. Celle-ci constitue déjà un espace de libre-échange et sera bientôt, en tant qu'union douanière, membre à part entière de l'OMC, comme l'est l'Union européenne.

Ce système permettrait également d'assurer régionalement la souveraineté alimentaire. Le niveau régional paraît être la meilleure échelle, tant pour une raison d'efficacité économique, pour laquelle le niveau national est loin d'être toujours satisfaisant, que du point de vue de la sécurité des approvisionnements et de la préservation des habitudes alimentaires, pour lesquels le niveau mondial semble menaçant.

A l'appui de cette idée, on peut noter qu'un des meilleurs exemples de libéralisation réussie des marchés agricoles est celui de l'Union européenne. Mais de nombreux obstacles demeurent à l'établissement d'un tel système à l'ensemble du monde. En effet, comme nous l'a dit la délégation permanente française à l'OMC, un tel système nécessite une unité politique, des consommateurs à fort pouvoir d'achat pour assumer le coût de la mise en place de prix garantis, et la mise en place de quotas, ce que risqueraient bien de refuser les grands pays producteurs comme l'Australie, le Brésil et l'Argentine.

f) L'aide au développement à organiser également des PVD vers les PMA

Afin que les pays émergents, puissances économiques montantes, participent aussi à l'aide au développement des pays les plus pauvres, il pourrait être organisé un système équivalent de préférences tarifaires.

D'après le conseiller agricole pour le Brésil à l'OMC, le Brésil compte constituer un système de préférences généralisées envers certains PMA. Le président brésilien Lula compte mener

une politique de coopération avec les pays de langue portugaise et leur permettre l'accès à droit zéro au marché brésilien.

Conclusion

A travers une description du fonctionnement de l'OMC, de l'état actuel des négociations et des groupes de pays influents, et d'une analyse des discours et des réalités des pays et de leurs politiques agricoles, ce travail nous a amenés à réfléchir sur des questions telles que les effets de la libéralisation sur les PMA, l'effet distorsif ou non des découplages sur les marchés mondiaux, et les événements à venir lors des prochaines négociations à l'OMC.

Nous avons voulu observer qu'à l'OMC les intérêts exprimés des pays sont fonctions non seulement de leurs politiques agricoles mais également d'une stratégie complexe d'alliances, liées à leurs volontés politiques. Enfin, il nous est apparu essentiel de mettre en évidence la stratégie de conquête des marchés des PVD émergents et des pays du groupe de Cairns, la stratégie de protection de leurs marchés derrière un discours libéral de l'Union européenne et des Etats-Unis, et la relative impuissance du G90 qui peine encore aujourd'hui à se faire entendre comme force de proposition cohérente sur la scène internationale.

Nous nous interrogeons enfin sur l'importance relative du commerce dans le développement : le commerce est-il la seule voie de développement ? Un problème de mauvaise gouvernance n'est il pas tout aussi important comme le souligne Madame Garzon (Commission européenne, DG Commerce) ? Le développement ne doit-il pas aussi s'appuyer sur les investissements matériels et intellectuels internes et un marché intérieur, autant sinon plus, que sur les « dividendes » des exportations ?

Selon celle-ci, l'OMC pourrait permettre des dérogations aux règles de libre échange si le gouvernement définissait un plan de route clair, même protectionniste. D'un autre côté, des solutions purement économiques sont prônées par les institutions financières internationales comme la Banque mondiale qui préconise le développement d'activités privées (banque, assurances). La Banque Mondiale propose en effet depuis plusieurs années que les investisseurs privés, par le biais de la concurrence, assurent aux plus démunis l'accès à l'eau, à l'éducation et à la santé. Il ne s'agit pourtant pour certains que d'une solution d'urgence. Il semble qu'il faille d'abord exploiter les possibilités de réforme avec le secteur public et se préoccuper des problèmes de bureaucratie et de corruption. Ainsi, les pays en développement ne trouveront vraisemblablement que dans leur stabilité politique et certaines formes de protectionnisme partiel, des opportunités de croissance de leur économie, et l'assurance de leur sécurité alimentaire.

Annexes

Annexe 1 : Tableau des abréviations et des sigles

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
ALENA	Accord de Libre Echange Nord Américain
CEPII	Centre d'Etude pour la Prospective Internationale et l'Information
CFCE	Centre Français du Commerce Extérieur
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DG CID	Direction générale de la coopération internationale pour le Développement
DPEI	Direction des politiques économiques et internationales
DREE	Direction des relations économiques extérieures
FAO	Food and Agricultural Organization
GATT	General Agreement on Tariff and Trade
INRA	Institut National de Recherche Agronomique
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MEGC	Modèle d'Equilibre Général Calculable
MGS	Mesure Globale de Soutien
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCM	Organisation Commune de marché
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIE	Office international des épizooties
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ORD	Organe de règlement des différends
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAC	Politique Agricole Commune
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les moins avancés
PVD	Pays en voie de développement
SGCI	Secrétariat Général du Comité Interministériel
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
TSA	Tout sauf les armes
UE	Union européenne

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des personnes rencontrées

Date de la rencontre	Personne rencontrée	Fonction
05/12/03	M. Jean-Marc Boussard	Inra Nogent sur Marne
08/12/03	M. Tancrède Voituriez	Cirad
12/12/03	M. Georges Waszkiel et M. François de la Guéronnière	DPEI, Bureau des relations extérieures de l'UE
15/12/03	Mme Hélène Delorme	Centre d'Etudes et de Recherche internationale, Sciences Politiques
18/12/04	M. Fabrice Gourdeulier	SGCI
12/01/04	M. Alexandre Martinez	DPEI, Service des relations extérieures de l'UE
15/01/04	Mme Isabelle Garzon	Commission européenne, Cabinet de Pascal Lamy
15/01/04	M. Owen Jones	Commission européenne, DG Trade
16/01/04	M. Michel Turbiaz	Commission européenne, DG Agriculture
16/01/04	M. Jean-Jacques Bournigal	Représentation française permanente de l'UE
16/01/04	M. Edouard Boursieu	Commission européenne, DG Trade
19/01/04	M. Eric Dumoulin	DPEI, Bureau de la volaille
19/01/004	M. Raphaël Alomar	DREE, Bureau de la politique extérieure
20/01/04	M. Francis Ranc	Entreprise Doux
22/01/04	M. Antoine Saintoyant	DREE, Bureau de la politique extérieure
23/01/04	M. Michel Pré	MAE, DGCID
26/01/04	Mme Véronique Balmont	DPEI, Bureau du sucre
26/01/04	Mme Marie-Paule Spiess	CFCE, Expert volaille

27/01/04	M. Jean-Jacques Soula	DGAI, Mission de coordination sanitaire internationale
03/02/04	M. Cédric Pene et M. Hervé Drouet	Représentation française permanente à l'OMC
03/02/04	Mme Sahadutkhan	Conseillère agricole de l'Ile Maurice à l'OMC
03/02/04	M. Romain Benicchio	Oxfam International
03/02/04	M. Flavio Damico	Représentation brésilienne permanente à l'OMC
04/02/04	M. Sébastien Jean	CEPII
05/02/04	M. Pierre-Henri Texier	Entreprise Dagrís
09/02/04	M. Ibrahim Malloum	Directeur commercial de Cotton Tchad et Président de l'Association cotonnière africaine

Annexe 3 : Données sur le marché du coton, années 1998 à 2004

Source : ICAC (Comité consultatif international du coton)

OFFRE ET DEMANDE DE COTON 1 août 2003

Campagnes commençant au 1er août

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
				Est.	Proj.	Proj.
	En millions de tonnes métriques					
STOCKS, AU 1ER AOUT						
TOTAL MONDIAL	10,697	10,095	9,663	10,630	8,82	8,07
CHINE (CONTINENTALE)	5,023	3,812	2,987	2,730	1,89	1,62
ETATS-UNIS	0,858	0,852	0,000	1,622	1,22	0,98
EXPORTATEURS NETS	2,751	2,762	3,092	3,850	3,17	2,73
IMPORTATEURS NETS 1/	7,945	7,332	6,571	6,780	5,65	5,34
PRODUCTION						
TOTAL MONDIAL	19,090	19,461	21,505	19,142	20,49	21,78
CHINE (CONTINENTALE)	3,829	4,420	5,320	4,920	5,74	6,11
ETATS-UNIS	3,694	3,742	4,420	3,747	3,57	3,80
INDE	2,652	2,380	2,686	2,312	2,68	2,77
PAKISTAN	1,911	1,816	1,802	1,700	1,80	1,85
OUZBEKISTAN	1,128	0,975	1,055	1,033	0,94	0,99
TURQUIE	0,791	0,880	0,922	0,900	0,92	0,93
AUTRES	5,084	5,248	5,300	4,531	4,83	5,34
CONSOMMATION						
TOTAL MONDIAL	19,646	19,890	20,202	20,963	21,23	21,62
CHINE (CONTINENTALE)	4,700	5,200	5,600	6,300	6,60	6,86
INDE	2,939	2,924	2,910	2,939	2,98	3,03
UE, EUR. CENTR. & TURQUIE	2,427	2,363	2,441	2,453	2,42	2,42
ASIE DE L'EST ET AUSTRALIE	2,094	2,075	2,127	2,062	2,03	2,01
PAKISTAN	1,698	1,764	1,883	2,034	2,07	2,12
ETATS-UNIS	2,230	1,929	1,676	1,589	1,43	1,36
BRESIL	0,852	0,873	0,830	0,760	0,78	0,81
CEI	0,561	0,657	0,669	0,667	0,69	0,72
AUTRES	2,146	2,105	2,065	2,158	2,24	2,30
EXPORTATIONS						
TOTAL MONDIAL	6,107	5,857	6,471	6,577	6,43	6,52
ETATS-UNIS	1,470	1,472	2,395	2,569	2,39	2,33
OUZBEKISTAN	0,893	0,800	0,810	0,809	0,69	0,71
ZONE CFA	0,771	0,755	0,756	0,825	1,01	0,99
AUSTRALIE	0,696	0,849	0,662	0,550	0,39	0,43
GRECE	0,310	0,244	0,290	0,275	0,25	0,28
SYRIE	0,252	0,212	0,198	0,125	0,20	0,17
CHINE (CONTINENTALE)	0,370	0,097	0,074	0,165	0,10	0,10
IMPORTATIONS						
TOTAL MONDIAL	6,057	5,759	6,166	6,588	6,43	6,52
ASIE DE L'EST & AUSTRALIE	2,052	1,995	2,148	2,025	1,90	1,93
UE, EUR. CENTR. & TURQUIE	1,652	1,453	1,602	1,411	1,36	1,36
CEI	0,316	0,412	0,412	0,412	0,41	0,41
AMERIQUE DU SUD	0,525	0,316	0,242	0,339	0,27	0,36
CHINE (CONTINENTALE)	0,030	0,052	0,098	0,700	0,70	0,75
DESEQUILIBRE DU COMMERCE 2/	-0,050	-0,097	-0,305	0,011	0,00	0,00
AJUSTEMENT DES STOCKS 3/	0,004	0,094	-0,032	-0,004	0,00	0,00
STOCKS DE CLOTURE						
TOTAL MONDIAL	10,095	9,663	10,630	8,817	8,07	8,23
CHINE (CONTINENTALE)	3,812	2,987	2,730	1,885	1,62	1,52
ETATS-UNIS	0,852	1,307	1,622	1,219	0,98	1,11
EXPORTATEURS NETS	2,762	3,092	3,850	3,171	2,73	3,02
IMPORTATEURS NETS 1/	7,332	6,571	6,780	5,645	5,34	5,22
STOCKS DE CLOTURE/UTILISATION 4/	0,40	0,45	0,54	0,51	0,48	0,50
INDICE COTLOOK A 5/	52,80	57,20	41,80	55,70	61*	59*

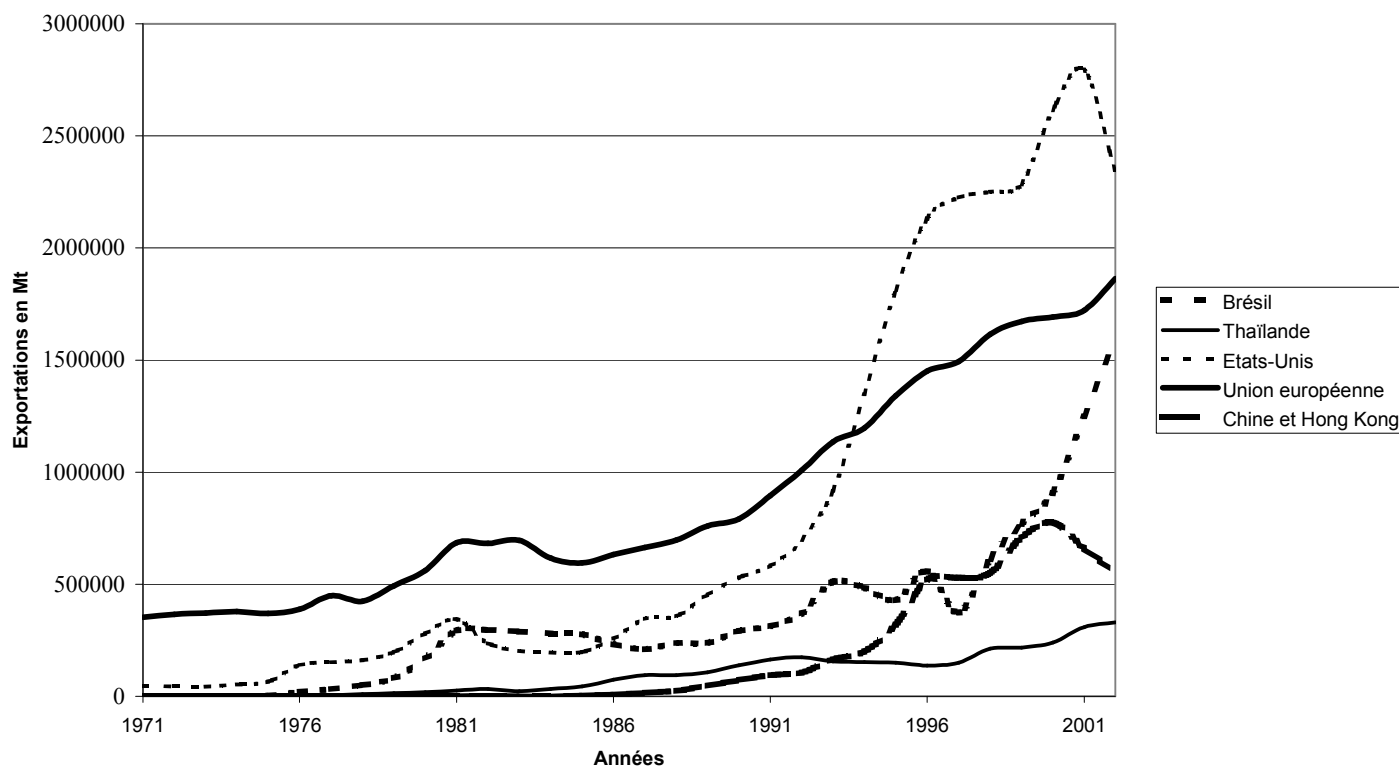
^{1/} Comprend le Brésil, la Chine (continentale), la Colombie, l'Inde, le Mexique, le Pakistan, la Turquie et les importateurs traditionnels. ^{2/} Inclusion des bourres et de déchets, changements du poids lors du transit, différences dans les périodes sur lesquelles porte la communication des données, et marges d'erreur expliquent les différences entre exportations et importations mondiales. ^{3/} Différence entre les stocks calculés et stocks réels; montants pour les saisons à venir sont anticipés. ^{4/} Stocks de report mondiaux sauf la Chine (continentale) moins exportations nettes de la Chine, quantité divisée par la consommation mondiale sauf la Chine. ^{5/} Cents US la livre. Les projections de 2003/04 et 2004/2005 sont basées sur le commerce net de la Chine (continentale) et le ratio des stocks de clôture à la consommation en dehors de la Chine (continentale).

* Intervalles de confiance à 95% s'étendent à 12 cents la livre, au-dessus et au-dessous de chaque point estimé.

Annexe 4 : Graphique 1: évolution des exportations de viande de poulet (en volume)

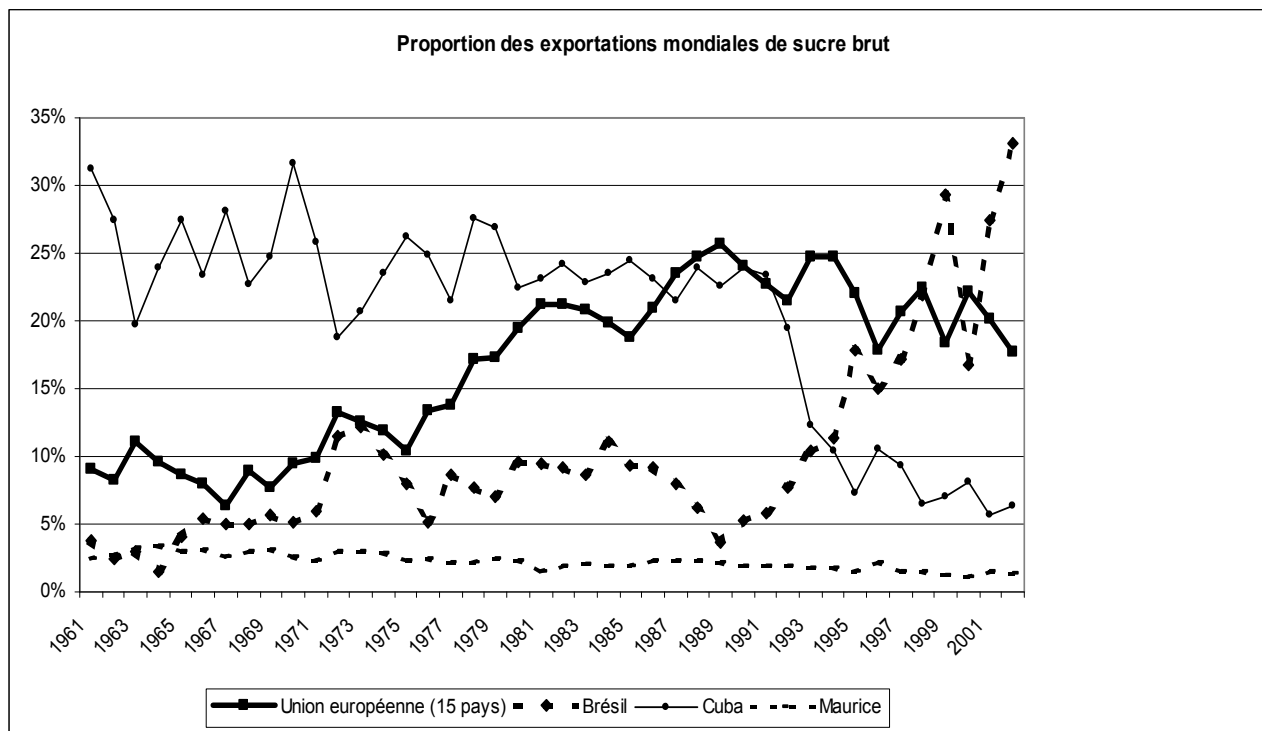
Source : FAO

Exportations de viande de poulet de 1971 à 2002



Annexe 5 : Graphique 2: évolution des exportations de sucre brut (en volume)

Source : FAO



Bibliographie

- **Articles et rapports**

Bairoch P., 1999. Mythes et paradoxes de l'histoire économique. Editions La découverte/poche. Sciences humaines et sociales.

Balmont V., 2002. Initiative « Tout sauf les armes », implications pour le marché mondial du sucre. International Sugar Organization, Market Evaluation Consumption and Statistic Committee (MECAS).

Balmont V., 2003. Conséquences sur le secteur sucre d'une suppression des restitutions à l'exportation.

Berthelot J., 2003. Après l'échec de la conférence ministérielle de l'OMC à Cancun, la nécessité de refonder la PAC et l'Accord sur l'Agriculture sur des prix rémunérateurs pour tous les paysans du monde par la maîtrise de l'offre et la souveraineté alimentaire sans dumping.

Blogowski A., Borzeix V., 2001. L'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Ministère de l'Agriculture et de la pêche, Direction des affaires financières.

Bonnardel, Deronzier, Wainstain, 2000. Risques sanitaires et santé publique : enjeux nouveaux. Rapport de TGE.

Boussard JM., 2002. Market dynamism, trade and comparative advantage in agricultural and food industries. Extrait de Agriculture and the world trade organisation, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.

Brémont J, Couet JF., Salort MM., 2002. Dictionnaire de l'essentiel en économie. Troisième édition. Edition Liris.

Cissokho M., 2002. Discours sur la libéralisation du commerce. Coordination Rurale Infos.

CTA, Centre technique de coopération agricole et rurale ACP/UE, 2003. Concurrences déloyales, négociations agricoles des pays ACP. Fiche 3.

Daudin G., février 2004. Alternatives économiques. Les négociations après Cancun.

Gérard F., 2002. Instabilité des prix des matières premières agricoles libéralisation et bien-être des consommateurs pauvres: quelques éléments de réflexion. European Forum on Rural development, Montpellier, septembre 2002.

Goreux L., 2003. Préjudices causés par les subventions des pays industrialisés aux filières cotonnières de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Hennessy D.A., 1998. The production effect of agricultural income support policies under uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics*, vol.80, 46-57.

IFPRI, Stratégie de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires vers la sécurité alimentaire et nutritionnelle, recherche sur les politiques alimentaires, renforcement des capacités, communication des politiques. Avril 2003.

Le Cotty T., Voituriez T., 2003. Coordination des politiques agricoles et compensations internationales.

Matthews A., 2002. Les pays en développement et les négociations à l'OMC sur la libéralisation des échanges agricoles. *Economie Rurale*, numéro 267, Janvier-février 2002.

Mazoyer M., Roudart L., 1998. Histoires des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine. Editions Seuil.

OCDE, 2003. Multifonctionnalité, conséquences pour l'action publique.

OFIVAL, Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture, 2003. Conseil spécialisé volailles chair, situation du marché.

Oxfam, Stop the dumping ! How EU agricultural subsidies are damaging livelihoods in the developing world, 2002.

Oxfam, Cultivating poverty, the impact of US Cotton subsidies on Africa, 2002.

Pallet D., Torne Celler S., 2000. La filière avicole brésilienne. Mémo ProsPER Côte Sud. CIRAD.

Petit M., 2003. La nouvelle loi agricole américaine : enjeux et conséquences

Ray DE., De la Torre Ugarte DG, Tiller KJ., 2003. Repenser la politique agricole des Etats-Unis : changer d'orientation pour assurer des revenus aux agriculteurs du monde entier. Agricultural Policy Analysis Center. The university of Tennessee

Roudart L., compte rendu de conférence. Négociations internationales et politiques agricoles après Seattle. *Economie Rurale*, numéro 257, Mai-Juin 2000.

Spiess MP., 2003. Monde : production et échanges de viandes de volaille. Place de la France en 2002. CFCE.

Wolfer B., 1995. Les conséquences possibles de l'accord du GATT sur les politiques alimentaires. INRA, Courbevoie. Options méditerranéennes, numéro 26.

Waszkiel G., 2002. La multifonctionnalité de l'agriculture : quelques orientations françaises. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Direction des politiques économiques et internationales.

- **Colloques et conférences**

Conférence de Monsieur Pascal Lamy, Commissaire européen au Commerce, le 14 novembre 2003, Les négociations sur les politiques agricoles à l'OMC

Conférence-débat à l'INA P-G, le 15 décembre 2003. Agriculture : comment sortir de l'impasse des négociations commerciales internationales ?

Conférence de Monsieur Raphaël Alomar, Direction des Relations économiques extérieures, le 19 janvier 2004. Les conséquences de l'expiration de la clause de paix à l'OMC. Séminaire interne du GIS (CEPII-DP-DREE-INRA).

- **Sites internet**

www.wto.org

www.europa.eu.int

www.dree.org

www.lemonde.fr

www.monde-diplomatique.fr

www.oie.int

www.usda.gov

www.cepii.fr

www.abes.com

www.fao.org

- **CD Rom**

Brazilian chicken, for people with sophisticated taste. ABEF. Fourni par l'Ambassade du Brésil en France.