

## L'agriculture à l'OMC : libéralisation, développement et souveraineté

Aymeric Pontvianne\*

Les négociations à l'OMC sont organisées en cycles, l'actuel cycle de Doha ayant été lancé en 2001. Le cycle de l'Uruguay, conclu en 1994, régit encore aujourd'hui le commerce mondial. L'accord agricole de 1994 est organisé en trois parties ou piliers : les soutiens internes, les soutiens à l'exportation et les droits de douane. Pour n'être qu'un des éléments des débats actuels, la négociation agricole est la plus déterminante car traversée par de fortes oppositions. Certaines sont anciennes, comme les rapports de force entre pays importateurs et exportateurs, ainsi que le clivage entre pays développés et pays en développement. D'autres sont plus récentes : débats sur le besoin de protection des agricultures vivrières du Sud face aux demandes des pays « offensifs », sur le rôle des politiques agricoles dans la construction des avantages comparatifs et sur le rôle de l'agriculture dans le développement. Dans les faits, la fracture Nord-Sud est loin d'être la seule opposition principale, et les clivages passent au sein des pays du Sud eux-mêmes. En dépit de l'impression de blocage donnée par l'échec de juillet 2006, ces négociations avaient sensiblement progressé depuis 2001. C'est dans la dernière ligne droite que se sont révélés les points les plus sensibles : l'articulation avec les réformes domestiques, les alliances, le degré d'ambition de l'accord, et l'ambiguïté des relations entre libéralisation agricole et développement.

### L'agriculture dans le GATT et à l'OMC : des règles de plus en plus contraignantes, une montée en puissance des pays en développement

En 1947, les créateurs de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT selon le sigle anglais) ont décidé de s'attacher d'abord à la réduction des droits de douane industriels, car l'agriculture, sujet sensible, aurait pu mettre en péril la pérennité de la jeune structure. L'agriculture n'a pas été exclue des négociations, mais a fait l'objet de larges dérogations aux règles du droit commercial multilatéral. Il est vrai que les fondateurs du GATT étaient majoritairement des pays développés, même si certains pays en développement (Brésil, Afrique du Sud, puis Inde) participaient déjà aux négociations. Sous l'empire du GATT, des conflits très durs ont opposé les pays développés, par exemple les États-Unis et l'Europe sur le soja (à partir de l'embargo sur le soja américain en 1973). Ces « guerres » commerciales ont vivement mis en lumière l'absence de règles claires et acceptées par tous dans un contexte d'intérêts très divergents.

Dans les années quatre-vingt, avec un retour en grâce du marché comme modalité d'allocation des ressources, voire de lutte contre le sous-développement, l'exclusion de fait de l'agriculture des règles (on parle aussi des « disciplines ») du GATT a été progressivement perçue par la communauté internationale comme problématique. Des critiques ont commencé à se

---

\*Aymeric Pontvianne appartient au Minefi, DGTPÉ. L'article est à jour des évolutions à l'OMC jusqu'à septembre 2006. L'auteur remercie Cédric Pène et Étienne Oudot de Dainville pour leurs remarques et leurs suggestions. Cette contribution n'a pas pour objet de refléter les positions de l'administration française. Les opinions exposées n'engagent que leur auteur, qui est seul responsable des erreurs et omissions.

faire entendre : les subventions à l'exportation perturbaient les cours, les subventions internes aboutissaient à la surproduction en Europe et ailleurs, et la protection aux frontières reposait souvent sur des dispositifs moins transparents que les droits de douane.

Les États-Unis, mais aussi certains pays en développement (Brésil, Argentine, Thaïlande...) ont alors demandé l'inclusion de l'agriculture dans les disciplines du GATT (Croome, 1995). C'est ce qui a été concédé par les autres grands pays industrialisés en 1986, lors du lancement du cycle de l'Uruguay, en contrepartie de l'inclusion d'autres sujets d'intérêt pour eux. Les pays en développement ont ainsi accepté de s'engager dans des négociations spécifiques sur les services et la propriété intellectuelle.

À cette date, les pays en développement (PED) étaient devenus des acteurs importants du GATT, après de nombreuses adhésions rendues possibles par la décolonisation. L'émergence du groupe de Cairns (*encadré 1*) en 1986 marque la première étape de leur participation plus offensive, notamment à la négociation agricole. Cependant, c'est encore un duopole Europe - États-Unis qui a fixé les grands paramètres agricoles du cycle de l'Uruguay, lors des accords de Blair House en 1992.

#### *Encadré 1*

### **Les principales coalitions de la négociation agricole**

#### **Le groupe de Cairns (1986)**

Dans les années quatre-vingt, avec l'adoption de stratégies de développement extraverties, le commerce mondial devenait de première importance pour les PED (Page, 2001). L'émergence du groupe de Cairns en 1986 marque la première étape, encore sous le régime du GATT, de la participation plus offensive de pays en voie de développement dans la négociation agricole. Ce groupe comprend, encore aujourd'hui, des pays développés exportateurs (Nouvelle-Zélande, Canada, Australie), mais aussi des PED (Argentine, Brésil, Uruguay, Thaïlande).

Membres actuels : Afrique du Sud, Guatemala, Argentine, Indonésie, Australie, Malaisie, Bolivie, Nouvelle-Zélande, Brésil, Paraguay, Canada, Philippines, Chili, Thaïlande, Costa Rica, Uruguay.

#### **Le G20 (2003)**

Certaines puissances régionales émergentes comme le Brésil, l'Inde, l'Égypte, le Nigeria ou l'Afrique du Sud ont pris conscience de leurs intérêts communs. Ces pays ont trouvé dans les négociations commerciales un champ permettant d'exercer leur influence, les négociations à l'OMC reflétant ainsi la montée en puissance des pays émergents à la fin d'une décennie de mondialisation. C'est l'échec de la conférence ministérielle de Cancun (septembre 2003) et de l'accord euro-américain qui l'avait précédée (août 2003) qui a finalement permis à ce groupe

de se cristalliser en formant le G20. Offensif en matière agricole, il comporte une tendance défensive (autour de l'Inde). La Chine, ayant adhéré en 2001, l'a naturellement rejoint en tant que puissance traditionnellement ouverte sur le Tiers Monde, tout en restant très discrète dans la négociation.

Plus qu'un groupe offensif en matière agricole comme l'est le groupe de Cairns (qui regroupe des pays développés et des PED, mais a perdu de son aura), le G20 est plutôt un contrepoint aux pays développés et n'a plus besoin, de ce fait, de l'ancienne alliance de pays développés exportateurs. Il en découle qu'il est surtout un groupe « anti-subventions ». « Le groupe des 20 fustige de front l'inégale distribution des dépenses agricoles entre pays bien davantage que les distorsions relatives parmi celles-ci » (Daviron et Voituriez, 2006). Sa position sur les droits de douane est plus nuancée en raison des désaccords entre PED sur cette question. Membres actuels : Afrique du Sud, Égypte, Paraguay, Argentine, Guatemala, Philippines, Bolivie, Inde, Tanzanie, Brésil, Indonésie, Thaïlande, Chili, Mexique, Uruguay, Chine, Nigeria, Venezuela, Cuba, Pakistan, Zimbabwe.

#### **Le G90 : groupes ACP, africain, PMA**

Les groupes représentatifs des anciennes logiques continuent cependant à exister, comme le groupe ACP, qui fédère les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique signataires des accords de Lomé puis de Cotonou avec l'Union européenne, et qui défend des préférences commerciales. L'initiative européenne « Tout sauf les Armes » de 2001, donnant un accès

## L'accord agricole du cycle de l'Uruguay (1994)

Les règles de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU) – un des accords de Marrakech en 1994 – organisent encore aujourd'hui le commerce international des produits agricoles. Cet accord a été mis en place progressivement de 1995 à 2001. La négociation agricole actuelle porte sur la modification de ces règles et est organisée en trois « piliers » : le soutien interne (subventions à la production), la concurrence à l'exportation (subventions – restitutions européennes, etc. – ou instruments indirects) et l'accès au marché (protection douanière, contingents d'importation). À ces piliers, s'ajoutent les indications géographiques (ou appellations contrôlées), attribuées sous la responsabilité des États à des produits agricoles de qualité, comme les vins et spiritueux. Ce thème relève aussi de la négociation sur la propriété intellectuelle dans le cadre de l'accord ADPIC (aspects de la propriété intellectuelle en relation avec le commerce).

### Encadré 1 (suite)

en franchise de droits et de quotas à tous les produits des PMA, a réactivé les clivages au sein des pays en développement. Elle a suscité la montée en puissance d'un groupe PMA attaché à la différenciation entre PED et à l'idée d'une discrimination positive très poussée, qui se double d'un attachement aux préférences commerciales. Le groupe africain, plus discret, souffre d'une inégale implication des pays africains dans la négociation et du tiraillement entre l'influence, en son sein, des ACP et les PMA d'une part, et du G20 voire du Commonwealth, d'autre part. Groupe africain, ACP et PMA se rassemblent parfois en formant le « G90 », souvent décrit comme le groupe des 90 pays les plus pauvres. Il est cependant peu actif dans les négociations, notamment du fait de sa grande taille.

### Le G33

Le groupe des 33 – créé avant le G20 – rassemble, sous le leadership de l'Indonésie mais aussi de l'Inde, des pays en développement à agriculture vivrière ou vulnérable, ou des pays ayant l'ambition de mener une politique agricole comme le Venezuela ou la Turquie. Ces pays ont souvent une part de la population active employée dans l'agriculture supérieure à ce que laisserait supposer leur niveau de développement (Lipchitz et Berthelier, 2005). Le G33 n'est pas le « contrepoids » défensif du G20, mais bien son « versant » défensif : tandis que le G20 s'applique à auditer les propositions concernant les pays du Nord pour les rendre favorables aux pays du Sud, le G33 s'applique à exonérer ces derniers de l'ouverture agricole qui est demandée aux pays développés. Il ren-

force ainsi la logique du « cycle gratuit » pour tous les PED et maintient la cohésion du G20, qui sinon serait soumis aux forces contraires de son pôle défensif (l'Inde) et de son pôle exportateur (le Brésil). Cette ligne de fracture s'exprime néanmoins actuellement mais n'a pas pour l'instant mis en péril l'unité du G20.

Membres actuels : Antigua et Barbuda, Guyana, Nicaragua, Sri Lanka, Barbade, Haïti, Nigeria, Suriname, Belize, Honduras, Ouganda, Tanzanie, Bénin, Inde, Pakistan, Trinidad et Tobago, Botswana, Indonésie, Panama, Turquie, Chine, Jamaïque, Pérou, Venezuela, Congo, Kenya, Philippines, Zambie, Corée, Madagascar, Saint-Kitts et Nevis, Zimbabwe, Côte d'Ivoire, Maurice, Sainte-Lucie, Cuba, Mongolie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Grenade, Mozambique, Sénégal.

### Le G10

Le groupe des dix, animé par la Suisse et le Japon, rassemble des pays développés (et l'île Maurice) importateurs nets de produits agricoles et accordant à leurs agricultures des protections importantes, tant en termes de subventions (ces pays ont les taux de subventionnement les plus élevés de l'OCDE) que de droits de douane. Essentiellement défensif, ce groupe promeut également une agriculture multifonctionnelle, à petite échelle et respectueuse de l'environnement. Son influence est limitée dans la négociation, à cause de la dépendance économique ou géopolitique de ses membres envers les États-Unis ou l'Europe. Il n'a pas *a priori* la volonté de bloquer un accord et ses marchés sont convoités par l'ensemble des autres membres exportateurs.

Membres actuels : Bulgarie, Corée, Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, Maurice, Norvège, Suisse, Taiwan.

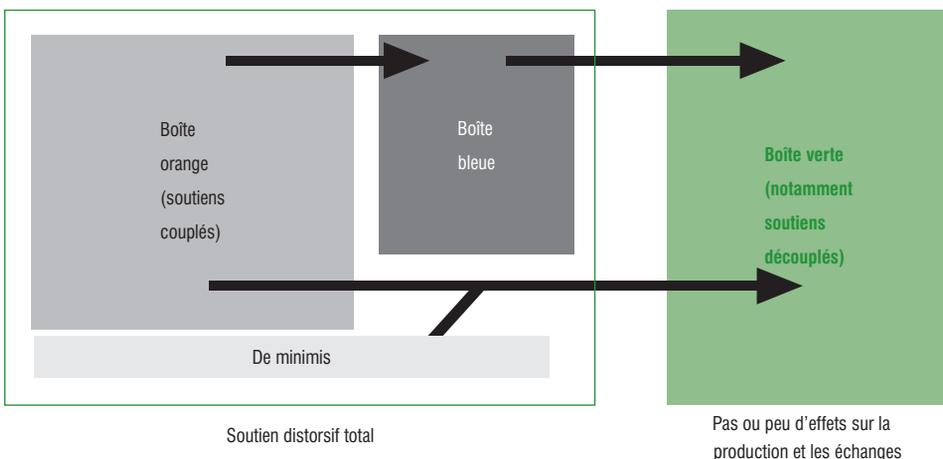
Pour les deux premiers piliers, comme d'ailleurs pour les autres branches des négociations, le principe de l'égalité entre États requiert que les mêmes règles régissent les dispositifs de soutien de tous les pays. Concernant l'accès au marché, les engagements minimaux s'appliquent dans un pays donné à tous les membres de l'OMC : c'est la règle de la « nation la plus favorisée », ou principe de non-discrimination. Ce principe n'empêche pas que des concessions plus favorables soient faites par un pays à d'autres, par le biais des préférences commerciales et/ou d'accords régionaux, mais dans un cadre réglementé par les accords.

Ainsi, la conclusion d'accords entre régions donnant lieu à des préférences est licite tant qu'elle est réciproque et qu'elle concerne l'essentiel des échanges (par exemple les futurs « accords de partenariat économique » entre l'Union européenne et les pays dits ACP – Afrique, Caraïbes, Pacifique). L'octroi de préférences non réciproques est possible, par le biais d'une clause d'« habilitation », qui favorise l'entrée des exportations des pays pauvres sur les marchés développés (ex. : le régime « Tout sauf les armes » de l'Union européenne pour les pays les moins avancés) ou d'une dérogation (ex. : l'« African Growth Opportunity Act » américain).

## Les acquis du cycle de l'Uruguay en matière de soutien interne : le système des boîtes

En matière de soutien interne (subventions à la production), l'AACU classe les aides en trois « boîtes » (figure 1). Les soutiens ayant des effets sur la production et les prix doivent être déclarés publiquement à l'OMC, ou « notifiés », en boîte orange ; c'est le cas par exemple des systèmes européens d'intervention ou des « marketing loans » américains (voir également la contribution du même auteur, « les grandes agricultures mondiales face à la libéralisation », dans cet ouvrage). Les aides notifiées en boîte orange ont été réduites de 20 % pour les pays développés (resp. de 13 % pour les PED) dans le cadre de l'AACU. Toutefois, les aides ne

### 1. Traitement des subventions agricoles à l'OMC depuis le cycle de l'Uruguay



Lecture : les subventions classées en boîte orange, en boîte bleue et les soutiens exemptés d'engagements de réduction au titre de la règle « de minimis » forment le « soutien distorsif total », car ces subventions ont des effets de distorsion des échanges en agissant sur les prix ou les volumes produits. Les subventions classées en boîte verte ont un effet minimale ou nul sur les échanges : elles sont non distorsives. Les négociations à l'OMC incitent les pays à accorder moins de soutiens distorsifs, d'où une tendance, représentée ici par des flèches, à réformer les politiques agricoles pour accorder des subventions de boîte verte : c'est le « transfert de boîtes » (box shifting).

dépassant pas 5 % de la valeur de la production d'un produit donné, ou 5 % (resp. 10 % pour les PED) de la valeur de la production agricole totale pour les aides de nature transversale (telles l'assurance récolte aux États-Unis<sup>1</sup>) en sont exemptées, selon la règle dite « de minimis ». La boîte bleue concerne les aides ayant des effets sur la production et/ou les prix, mais accompagnées d'un programme de limitation de la production (versements fondés sur des surfaces ou des rendements fixes), de sorte que l'effet distorsif est atténué. Les aides qui y sont notifiées ne font pas l'objet de réduction dans le cadre de l'AACU.

La boîte verte concerne les aides n'ayant pas ou peu d'effets sur les marchés : recherche, protection de l'environnement et des terroirs, aides directes et découplées au revenu des agriculteurs, etc. Elles ne font pas l'objet d'engagements de réduction. Ce système incite à une réforme des politiques agricoles dans le sens d'un « verdissement » des aides, et en particulier de leur découplage, qui consiste à les rendre indépendantes des prix et des quantités produites.

## **En matière de subventions à l'exportation : une réduction obligatoire**

La plupart des acteurs du cycle de l'Uruguay voulaient interdire les subventions à l'exportation. L'Europe, qui est la plus grosse utilisatrice de ces subventions, a obtenu qu'elles soient seulement réduites. Elles ont été réparties par grands groupes de produits, puis plafonnées à partir des références historiques des pays qui les utilisaient, et enfin réduites graduellement, en volume et en valeur.

Pour éviter que ces subventions ne soient transformées en aides indirectes, l'AACU a fixé des règles : ainsi, l'aide alimentaire internationale ne devrait pas être utilisée à des fins de détournement commercial. L'application de ces règles s'est finalement révélée particulièrement lacunaire du fait de leur degré de généralité.

## **En matière d'accès au marché (droits de douane) : consolidation et baisse**

En matière d'accès au marché, la grande décision de l'AACU a consisté à mettre fin au maquis des protections des marchés domestiques – droits de douane fixes, prix minima d'importation, bandes de prix minimaux et maximaux, prélèvements variables selon le prix, contingents quantitatifs. Il ne reste plus que des droits de douane consolidés, c'est-à-dire notifiés et ne pouvant être augmentés. La méthode américaine de la « tarification » a été choisie pour réaliser cette conversion : les nouveaux droits ont été établis à partir de l'écart entre le prix intérieur et le prix mondial, dans la perspective d'une réduction future de cet écart. Au final, les droits ont été réduits en moyenne de 36 % (15 % pour les produits les plus « sensibles ») sur 6 ans pour les pays développés. Les restrictions quantitatives ont été éliminées.

Pour s'assurer que l'accès aux marchés intérieurs serait réel, l'accord stipule que 5 % de la consommation intérieure des pays membres doivent faire l'objet d'une ouverture obligatoire au commerce, quel que soit le droit final : c'est la règle de « l'accès minimum ». Si les flux d'importation existants, produit par produit, n'atteignaient pas ces 5 % en 1995, un contingent tarifaire, c'est-à-dire une quantité limitée acceptée à un droit inférieur au droit consolidé, voire nul, a été ouvert.

Enfin, pour les produits qui avaient fait l'objet d'une tarification, la possibilité de déclencher une clause de sauvegarde, permettant d'imposer des droits de douane additionnels, a été ouverte, afin d'atténuer les effets de la volatilité des cours sur les marchés domestiques.

---

1. Subvention du gouvernement pour réduire le coût des primes d'assurance.

## Les acquis en matière de questions non tarifaires et de contentieux

En matière d'indications géographiques, un registre international des vins et spiritueux a été prévu dans l'accord sur la propriété intellectuelle. Mais les règles concrètes permettant une protection de ces indications dans chacun des États membres, notamment leur coexistence avec les marques commerciales, n'ont toujours pas été définies à l'heure actuelle.

Les accords de Marrakech comportent aussi un accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Il détermine les conditions dans lesquelles les pays membres peuvent adopter et mettre en œuvre des mesures sanitaires (santé animale, sécurité sanitaire des aliments) ou phytosanitaires (protection des végétaux) ayant une incidence sur le commerce international.

Les contentieux agricoles suivent les règles générales de l'OMC : jugement par un panel d'experts, appel de ce jugement, possibilité de prendre des sanctions commerciales contre la partie perdante. Toutefois, rien n'interdit au panel d'appliquer, en matière agricole, l'accord transversal sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC), plus restrictif en matière de subventions que l'AACU. Une « clause de paix », écartant temporairement cet accord sur les subventions, a été introduite dans le texte de l'AACU afin de faire prévaloir ses propres règles. Elle s'est éteinte au 31 décembre 2004.

## Les conséquences de la mise en place de l'OMC (1995)

En 1995, le GATT devient l'OMC, organisation internationale de plein exercice garantissant l'égalité souveraine de ses membres. Cette transformation, souhaitée par les pays en développement (PED), a eu deux conséquences : d'une part, une négociation ouverte et globale, incluant tous les pays et tous les produits, au contraire des arrangements entre grands producteurs ; d'autre part, un processus de décision reposant sur le consensus, sinon l'unanimité. En théorie, un pays peut refuser le résultat final, si bien que la méthode de l'accord préalable entre pays développés, et en particulier entre États-Unis et Union européenne, est désormais impossible (Page, 2001).

Les pays en développement bénéficient du « traitement spécial et différencié » (TSD) : délais de mise en œuvre supérieurs, simplifications, paramètres plus favorables. Ainsi, les PED peuvent réduire leurs droits de douane dans une proportion moindre que les pays développés. Ces exceptions et adaptations sont accordées à tous les PED, quel que soit leur stade de développement. La principale différenciation admise entre les PED concerne la catégorie des pays les moins avancés (PMA), qui n'ont pas à baisser leurs droits de douane dans le cadre du cycle actuel par exemple (pour une définition, voir *encadré 2*). Il existe certes d'autres types de différenciation : pays ayant récemment accédé, pays en développement importateurs, petites économies vulnérables... mais elles ne jouent qu'un rôle mineur. Dans l'ensemble, les pays « émergents » bénéficient du même traitement que les autres PED.

Enfin, l'agriculture n'est qu'une des branches des négociations à l'OMC, avec les biens industriels, les services, les multiples questions transversales... Tous les sujets sont liés entre eux par le biais du principe dit « d'engagement unique », selon lequel rien n'est conclu tant qu'un accord n'a pas été atteint sur tous les points.

## La négociation agricole est marquée par un clivage Nord-Sud

Héritage de l'AACU, les discussions actuelles portent sur les droits de douane et les subventions (à la production, à l'exportation). Les PED y mettent en avant le principe des avantages

comparatifs, et sa justification économique, la maximisation du bien-être du consommateur, pour demander des réformes des politiques agricoles des pays du Nord. Ils les accusent d'entraver leur accès aux marchés dans les pays protégés par les droits de douane et de réduire leurs débouchés à l'exportation dans le reste du monde par le biais de subventions à l'exportation. Les pays industrialisés défendent leurs politiques agricoles en faisant valoir qu'au-delà du principe des avantages comparatifs, la défense d'un modèle de production et d'occupation du territoire, voire d'un modèle social, est légitime. Ce clivage est à relativiser : dans les faits, les pays du Sud eux-mêmes ont recours à la protection tarifaire et aux politiques agricoles. L'opposition Nord-Sud est finalement de nature politique. Les pays en développement mettent en avant l'inéquité dont les soutiens agricoles sont porteurs dans la concurrence internationale, dans la mesure où les pays les plus riches ont par définition plus de moyens budgétaires pour mener une politique agricole.

## Dans les faits, l'opposition Nord-Sud n'explique pas tout : la protection douanière existe aussi bien au Sud qu'au Nord ...

En matière agricole, le Sud se protège même plus que le Nord (*figure 2*). En 2000, les droits de douane étaient en moyenne de 18 % dans les PED – 26,6 % dans les grands pays émergents et 16,6 % dans les pays à faible revenu (Banque mondiale, 2005). Cette moyenne était de 10,7 % dans les pays de la Quad (Japon, États-Unis, Union européenne, Canada). Elle est plus élevée dans d'autres pays comme ceux du G10 (*encadré 1*).

Certains pays du Sud (notamment ceux du G33, *encadré 1*) ont des agricultures fragiles, en raison de conditions naturelles ou d'occupation du territoire défavorables, d'une agriculture de subsistance peu modernisée, d'une main-d'œuvre peu productive, ou du manque d'infrastructures. Ces PED ont des droits de douane élevés afin de ne pas exposer leur agriculture à la concurrence internationale. Leurs intérêts sont donc opposés à ceux des grands exportateurs

### Encadré 2

#### Les différentes catégories de pays en voie de développement

Au sein de ce qu'on entend communément par « pays en voie de développement », l'Organisation des Nations unies distingue les « pays en développement » d'une part, et les « pays les moins avancés » ou PMA d'autre part. La catégorie des PMA est définie par trois critères : un revenu par tête très faible (de 750 à 900 dollars), un faible développement des ressources humaines, et une forte vulnérabilité économique. Il y a actuellement 50 PMA.

À l'OMC, le statut de pays « en développement » est entendu au sens large, et s'acquiert sur la base de l'autodéclaration. Ainsi, la Corée du Sud a toujours le statut de PED. L'article se réfère à la définition de l'OMC. Tous les « pays en développement » y bénéficient du TSD. Mais

de fait, la catégorie des PMA est désormais utilisée dans les négociations à l'OMC, non sans une certaine résistance de certains pays non-PMA.

Les pays « émergents » ne font pas l'objet d'une définition internationalement reconnue, mais on s'accorde généralement à y inclure notamment le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud, les pays en décollage économique d'Asie du Sud-Est. Ces pays ne sont pas membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). On pourrait définir les pays émergents, à l'OMC, comme des pays en développement en croissance rapide, en voie d'industrialisation, qui ambitionnent de jouer un certain rôle régional, et sont compétitifs sur les marchés mondiaux.

du Sud. La hausse des prix consécutive à la libéralisation profiterait d'ailleurs à ces derniers, alors qu'elle désavantagerait les pays importateurs nets.

La question des préférences commerciales oppose PED « offensifs » et « défensifs » en matière agricole. Pour ces derniers, notamment les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) qui bénéficient des préférences non réciproques accordées par l'Union européenne, la réduction des droits de douane se traduit par une érosion de leurs marges préférentielles, et donc de leurs parts de marché face à des pays plus compétitifs. Les pays « offensifs » font valoir que ces préférences sont un héritage des empires coloniaux, ce qui leur confère à leurs yeux un caractère arbitraire et discriminatoire.

### ... de même, dans une moindre mesure, que les subventions

Plus un pays est développé, plus il soutient son agriculture (*figure 3*), à la notable exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, petites économies ouvertes qui n'en ont pas besoin pour exporter. L'Union européenne se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE en pourcentage du PIB, mais a un soutien à l'hectare intermédiaire entre les États-Unis et les pays très protecteurs (Suisse, Norvège, Corée). Enfin, les PED qui veulent mener une politique agricole active (Turquie), y consacrent une forte part de leurs ressources mais aboutissent à un faible soutien à l'hectare en raison d'une richesse nationale limitée (pour une définition des indicateurs de l'OCDE, voir *encadré 3*).

## 2. Droits de douane agricoles appliqués dans le monde en 2005

Pays	Droit de douane moyen appliqué	en %
Union européenne	16,5	
Japon	17,7	
États-Unis	9,7	
Canada	22,3	
Inde	41,7	
Brésil	10,2*	
Chine	15,3	
Afrique du Sud	9,6**	
Bolivie	9,8	
Égypte	66,4	
Tunisie	66,8	
Nigeria	50,2	
Sierra Leone	17,9*	
Mongolie	5,1	

\* Chiffre de 2004.

\*\* Chiffre de 2002

Note : pour un même pays, le droit appliqué peut varier selon la provenance de l'importation, en raison des préférences commerciales que le pays peut accorder à certains de ses partenaires. De ce fait, le droit appliqué moyen sur l'ensemble des partenaires peut être plus faible que le droit appliqué « de droit commun », dit à l'OMC droit « nation la plus favorisée » ou NPF. Ce tableau ne présente pas les droits appliqués NPF mais tient compte de la réalité des préférences commerciales. Ainsi, le droit moyen de l'Union européenne, par exemple, s'avère inférieur à la moyenne des droits NPF (environ 22 %).

Source : OMC, 2006.

## Le Nord et le Sud sont plus concurrents que complémentaires sur les marchés mondiaux

Les avantages comparatifs sont présents aussi bien au Nord qu'au Sud. Le Nord a l'avantage pour les productions demandant beaucoup d'espace : céréales, viande bovine, oléagineux (ce qui ne l'empêche pas de cultiver et d'exporter les autres produits) ; le Sud exporte des produits tropicaux et s'appuie sur les productions intensives en main-d'œuvre : volaille, fruits et légumes. L'Amérique latine est un cas particulier : elle bénéficie à la fois de grands espaces et des avantages des PED.

Le potentiel du Sud se situe aujourd'hui dans des cultures traditionnellement réalisées par les pays industriels, si bien que la libéralisation pourrait remettre en question les spécialisations antérieures de ces derniers. Dans les années quatre-vingt-dix, les exportations de produits agricoles du Sud ont pris des parts de marché à celles du Nord, notamment pour les produits tempérés, tandis que les exportations de produits transformés des pays du Sud croissaient plus vite que celles des pays du Nord (*figure 4*). La principale culture d'exportation des PED est ainsi les fruits et légumes, suivie des produits de la pêche.

En revanche, les agricultures du Sud sont souvent plus fragiles que celles du Nord. La question agricole est vitale pour les PED, où 53 % de la population active travaillent dans l'agriculture, contre 3 % en France et au Japon, et 2% aux États-Unis par exemple (FAO, 2005) (voir la contribution sur les grandes agricultures mondiales). Près de 60 % de la population des PED vivent dans les campagnes, et ce taux atteint 70 % en Inde, et 82 % au Burkina-Faso. Le Nord, à l'inverse, exporte 75 % de sa production et sa productivité par agriculteur est 10 fois supérieure (FAO, 2005).

### 3. Estimations de soutien selon l'OCDE

Pays	ESP* (en dollars par hectare de terre agricole)	ESP* (en milliers de dollars par agriculteur en équivalent temps plein)	EST** (en % du PIB)
Union européenne à 15	637	15	1,3
Norvège	2 051	34	1,5
Suisse	2 813	28	1,8
Corée du Sud	8 604	21	3,4
Turquie	56	...	4,9
Canada	53	10	0,9
États-Unis	123	21	0,8
Mexique	67	1	1,2
Japon	9 335	22	1,4
Australie	2	2	0,3
Nouvelle-Zélande	3	0	0,4
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>176</b>	<b>10</b>	<b>1,2</b>

\* ESP : estimation du soutien aux producteurs, 2001.

\*\*EST : estimation du soutien total (voir définitions dans l'encadré 3), 2003.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, citée par Déméter 2006.

## Exploitation des avantages comparatifs ou politiques agricoles ?

Des conditions naturelles favorables peuvent être à l'origine d'avantages comparatifs, mais ceux-ci ne produisent pas directement leurs effets sur les marchés mondiaux : selon leurs politiques agricoles nationales, certaines zones peuvent en démultiplier la portée (États-Unis), alors que d'autres restent absentes du marché mondial malgré des dotations initiales importantes en ressources naturelles et humaines (Afrique). Au total, il n'est pas pertinent d'opposer les pays menant une politique agricole et ceux qui misent sur leurs avantages naturels.

D'une part, les politiques agricoles sont essentiellement menées en fonction d'objectifs internes. Si une part croissante de la production agricole est échangée, la part des exportations agricoles dans le PIB agricole n'est que de 36 % au niveau mondial, avec des variations : 19,5 % dans les pays en développement, mais 82 % dans un pays développé comme l'Espagne (FAO, 2005). Les produits réalisés en vue de l'exportation sont essentiellement des produits tropicaux ; les céréales et les produits animaux, par exemple, sont moins échangés (*figure 5*).

En outre, l'accroissement des exportations n'est pas toujours le premier objectif d'une politique agricole active. En Inde, la « révolution verte » visait la sécurité alimentaire, la stabilité des revenus et l'autosuffisance. Mais de plus en plus, la libéralisation commerciale fait de l'exportation un des facteurs d'orientation de la production agricole. Des pays peu densément

### Encadré 3

#### Les indicateurs de soutien de l'OCDE

L'OCDE a mis au point des indicateurs de soutien dont les plus utilisés sont l'estimation de soutien aux producteurs (ESP) et l'estimation de soutien total (EST). Ces indicateurs retracent les transferts entre producteurs agricoles, consommateurs et contribuables. Ces transferts passent soit par le marché pour les politiques de protection à la frontière, les prix de soutien ou les contingentements à la production, soit par les dépenses ou recettes budgétaires. Ces évaluations sont faites dans un cadre statique, en considérant comme données l'offre et la demande intérieures de produits agricoles et les prix agricoles mondiaux. Elles ne sont pas des mesures de variations de bien-être car elles ne prennent pas en compte les variations de l'offre ou de la demande induites par les politiques agricoles. Ces évaluations ont l'intérêt de constituer une base commune pour l'analyse des soutiens à l'agriculture au cours du temps et entre les pays de l'OCDE. Par rapport aux notifications de l'OMC, ces calculs conduisent à des estimations différentes du soutien interne dans les pays de l'OCDE, car la mesure du soutien interne dans les déclarations à l'OMC ne prend pas en compte les effets de la protection à la frontière sur les prix intérieurs ; un récent rapport de l'OMC (juillet 2006) fait valoir que les subventions notifiées à l'OMC sous-estiment grandement, pour certains pays, la réalité des subventions versées.

L'ESP mesure la valeur monétaire des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles au départ de l'exploitation, provenant des subventions ou d'autres mesures. Cet indicateur est mesuré déduction faite de toute contribution des producteurs au financement de la mesure (prélèvements à la production). Il comprend les paiements directs aux producteurs et le soutien des prix de marché (SPM) qui est le produit du différentiel de prix entre le prix mondial et le prix intérieur réglementé, multiplié par les quantités. L'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) regroupe les aides à l'agriculture qui ne sont pas ventilées par produit, telles les dépenses de stockage public, les aides liées à l'organisation des structures de commercialisation et de promotion des produits agricoles, ou encore les aides à la recherche et au développement. L'estimation de soutien aux consommateurs (ESC) mesure la valeur monétaire des transferts bruts, au départ de l'exploitation, aux consommateurs de produits agricoles, découlant des mesures de soutien à l'agriculture. L'EST est la somme de l'ESP, de l'ESSG, et des transferts des contribuables aux consommateurs (comptabilisés dans l'ESC). Elle mesure le coût global du soutien à l'agriculture à la charge des consommateurs et des contribuables, déduction faite des recettes à l'importation (OCDE, 2002 ; Butault, 2004).

peuplés, aux climats et aux sols favorables (Brésil, Nouvelle-Zélande) ont ainsi abandonné, dans les années quatre-vingt, des politiques de soutien coûteuses pour faire le pari du marché, avec un certain succès. Ce choix, fait par certains pays, n'est pas partagé par tous les États membres de l'OMC.

## Importance du commerce Sud-Sud et intérêts divergents au Sud

Enfin, les PED n'ont jamais formé un bloc et raisonner uniquement en termes de clivage Nord-Sud n'est pas pertinent. La divergence s'accroît entre les performances (donc les intérêts) des grands pays émergents, comme le Brésil ou la Thaïlande, et ceux des pays les moins développés. Depuis 1980, les premiers ont gagné des parts de marché agricoles, en se diversifiant vers des produits dont la demande est dynamique, comme le sucre, le soja et les viandes. Les pays à faible revenu et notamment les pays les moins avancés (PMA), sont eux restés exportateurs de produits tropicaux traditionnels (Perrin et Filipiak, 2003). Les PMA, qui étaient exportateurs nets, sont récemment devenus importateurs nets de produits agricoles (FAO, 2005).

Les exportations agricoles Sud-Nord croissent moins vite que les exportations Sud-Sud : de 1990 à 2001, leurs taux de croissance respectifs s'élèvent à 3,3 % et 7,8 % (Perrin et Filipiak,

### 4. Lecture Nord-Sud du commerce agricole mondial par type de produit

Type de produit	en %				
	Taux de croissance des exportations agricoles annuelles en valeur de 1990-1991 à 2000-2001			Part dans les exportations mondiales en 2000-2001	
	PED*	Pays développés	Monde	PED*	Pays développés
Produits tropicaux (dont sucre et coton)	-1,7	-1,7	-1,7	18,9	9,3
Produits dits « tempérés » (viande, produits laitiers, grandes cultures)	1,2	-1,0	-0,5	28,1	44,2
Produits de la mer, fruits et légumes	1,6	-0,5	0,5	41,0	25,4
Produits transformés	2,9	1,4	1,8	12,1	21,2
<b>Ensemble</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* PED : pays en développement.

Source : base de données Comtrade en valeur (USD), citée par Banque mondiale, 2005, chap. II, et calculs de l'auteur.

### 5. Taux d'exportation\* des productions agricoles dans le monde, en 2003

Produits très échangés		Produits peu échangés	
Produit	Taux (en %)	Produit	Taux (en %)
Cacao	100**	Lait entier	4
Café	98	Tomates	11
Huile de palme	89	Viande de bœuf	14
Poissons de rivière	67	Maïs	14
Tabac	54	Beurre	18
Thé	44	Banane	23
Soie	43	Sucre brut	28

\* Part de la production exportée par rapport à la production intérieure, en volume.

\*\* Pour ce produit, les échanges sont supérieurs à la production totale dans les statistiques de la FAO.

Source : FAOSTAT, bilans par produit.

2003). En effet, dans les pays émergents en forte croissance, la consommation par tête augmente vite, ce qui dynamise les importations (figure 6). L'ouverture des marchés des pays émergents aux autres pays du Sud, notamment aux plus pauvres d'entre eux, devient ainsi une question décisive, d'autant que certains de ces marchés sont très fermés.

## Synthèse : les trois clivages de la négociation agricole

On le voit, l'opposition Nord-Sud n'est qu'une des facettes des discussions. Deux autres clivages, qui traversent chacun des deux camps, jouent un grand rôle. Le recours ou non aux subventions internes dépend de la volonté du pays de mener ou non une politique agricole. La protection tarifaire ou l'ouverture du marché ne correspond pas tant à un affrontement Nord-Sud qu'à un clivage importateurs/exportateurs.

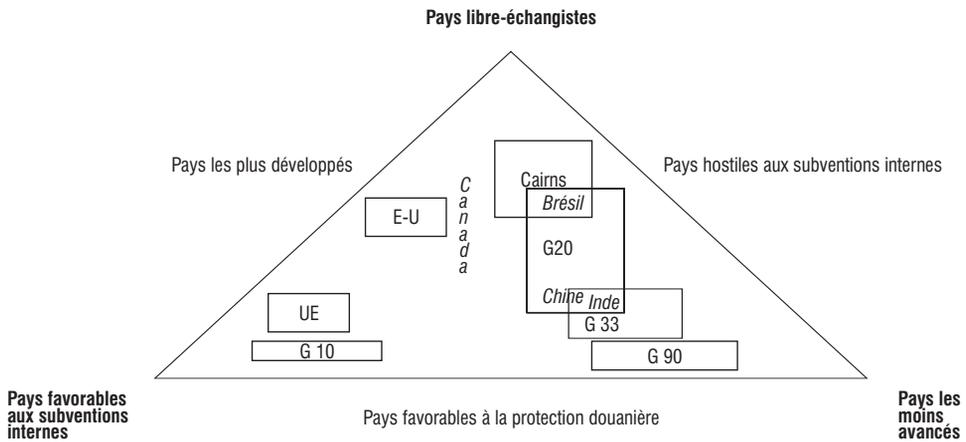
Ainsi, chaque pays ou bloc peut ainsi être classé selon trois axes : son degré de développement, son recours ou non aux subventions internes, son ouverture douanière (figure 7). Le G20 (encadré 1) y apparaît comme proche du centre de gravité de la négociation, si bien que ses

### 6. Les importations agricoles sont de plus en plus le fait de pays du Sud

Type de produit	Taux de croissance des importations agricoles annuelles en valeur de 1990-1991 à 2000-2001	
	en %	
	PED*	Pays développés
Produits tropicaux (dont sucre et coton)	2,9	0,1
Produits dits « tempérés » (viande, produits laitiers, grandes cultures)	3,5	1,4
Produits de la mer, fruits et légumes	6,8	2,4
Produits transformés	6,0	4,0
<b>Ensemble</b>	<b>4,3</b>	<b>2,0</b>

\* PED : pays en développement.  
 Source : base de données Comtrade en valeur (USD), citée par Banque Mondiale, 2005, chap. II, et calculs de l'auteur.

### 7. Les trois clivages de la négociation agricole



propositions apparaissent souvent comme un compromis. Il a aussi plus de facilité à nouer des alliances. L'UE et le G10, isolés, ont plus de mal à faire prévaloir leurs vues. Il en va de même du G90 (*encadré 1*), qui regroupe les pays les plus pauvres.

## Le cycle de Doha, entre agriculture et développement

Même si les faits tendent à le relativiser, le clivage Nord-Sud prend de plus en plus d'importance dans la dynamique des négociations. En 2001, lorsque la conférence ministérielle de Doha a lancé un nouveau cycle de négociations, elle l'a baptisé « cycle de Doha pour le développement ». Cette nouvelle approche s'explique par l'accroissement structurel du poids des PED à l'OMC, par le consensus sur l'idée que le commerce est un outil de développement dans la droite ligne des « objectifs du millénaire » de l'ONU. Elle résulte aussi de l'ambition de l'OMC d'être une instance de « régulation » de la mondialisation, en réponse aux critiques qui avaient joué un rôle dans l'échec des conférences ministérielles précédentes.

L'OMC permet ainsi aux pays émergents de faire évoluer les règles internationales à leur profit, selon un souhait ancien mais jusqu'ici contrarié. Au nom du développement, les pays développés se sont vu demander la fin des subventions à l'exportation et la forte réduction des subventions distorsives sur les marchés mondiaux, mais aussi l'ouverture de leurs marchés agricoles. La négociation commerciale relève ainsi de plus en plus de déterminants éthiques, d'où les progrès de l'idée du « cycle gratuit » (selon laquelle les pays en développement ne doivent faire que des concessions minimales).

Les autres secteurs de la négociation relèvent peu ou prou de la même analyse. Les pays émergents du G20 n'acceptent d'ouvrir leurs marchés industriels et de services que dans la mesure où ils obtiennent satisfaction sur leurs revendications agricoles. Ils se sont opposés avec succès, à Cancun, en 2003, à l'inclusion dans les négociations des sujets dits de Singapour qui leur auraient été défavorables : investissement, marchés publics, concurrence. L'agriculture a bien commandé la dynamique d'ensemble du cycle de Doha, si bien qu'elle a donné l'impression d'entraver les progrès des discussions, même si la négociation agricole avait progressé dans les faits.

## De Doha (2001) à Hong Kong (2005) : des progrès lents mais réels

Les négociations ont commencé lentement en 2002 et se sont accélérées en 2003. L'Union européenne et les États-Unis ont élaboré à l'été 2003 un accord dit « euro-américain ». Les paramètres agricoles définis par les deux puissances étaient censés être acceptés par l'ensemble des membres de l'OMC, au terme d'un élargissement du consensus devant aboutir au succès de la conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003. C'est l'inverse qui se produisit : un groupe de pays dirigé par le Brésil, le G20, se constitua en réaction, profitant de l'influence peu à peu acquise par les pays émergents, et dénonçant la dramatique sous-estimation de celle-ci par les pays riches (*encadré 1*). Enfin, la question du coton cristallisait l'échec de la conférence, les pays africains producteurs exigeant la fin des subventions américaines pour ce produit, qu'ils accusaient d'être responsables de la dépression des cours mondiaux. Dans le même temps, la conférence a ainsi stabilisé la géographie des blocs de la négociation (*figure 8*).

Après Cancun, la négociation a connu deux étapes importantes, mais non décisives : l'accord-cadre de juillet 2004 et la conférence ministérielle de Hong Kong de décembre 2005. L'accord-cadre de 2004 a notamment créé la catégorie des produits dits sensibles (produits qui font l'objet d'une libéralisation moindre, mais réelle : réduction moins

## 8. Principaux blocs agricoles à l'OMC



**G20 - Pays émergents.**  
Rassemblé derrière le Brésil, ce groupe né en 2003 en marge du sommet de l'OMC de Cancun, fédère les pays émergents du Sud qui demandent l'ouverture des marchés du Nord.



**G10 - Pays développés défensifs.**  
Les pays du G10 importent massivement des produits agricoles. C'est pourquoi ils souhaitent une très forte protection de leur production.



**Le groupe de Cairns.**  
Pays pro-libre-échange compétitifs. Ce groupe de 18 pays représente un tiers des exportations agricoles mondiales. Il réunit les partisans de l'absence de subventions.

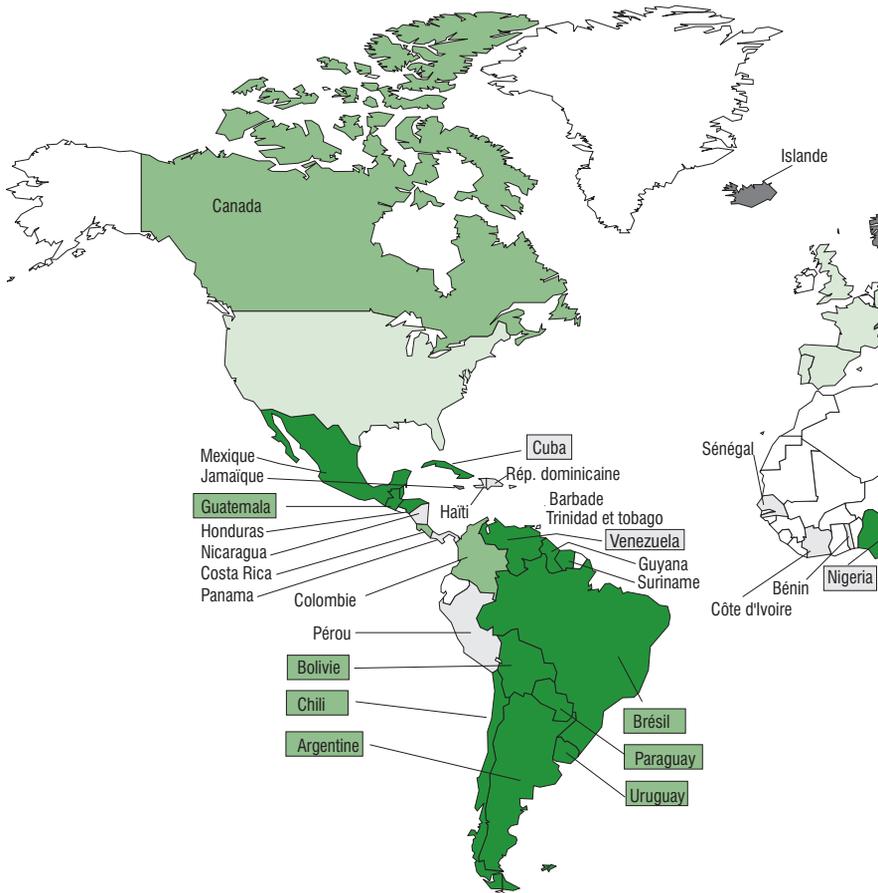


**G33 - Pays en développement fragiles.**  
Le G33 réunit des pays pauvres et agricoles, dont les agricultures sont fragiles, et que la libéralisation pourrait mettre en danger. Ils demandent un traitement particulier car la libéralisation totale pourrait ruiner leur économie.

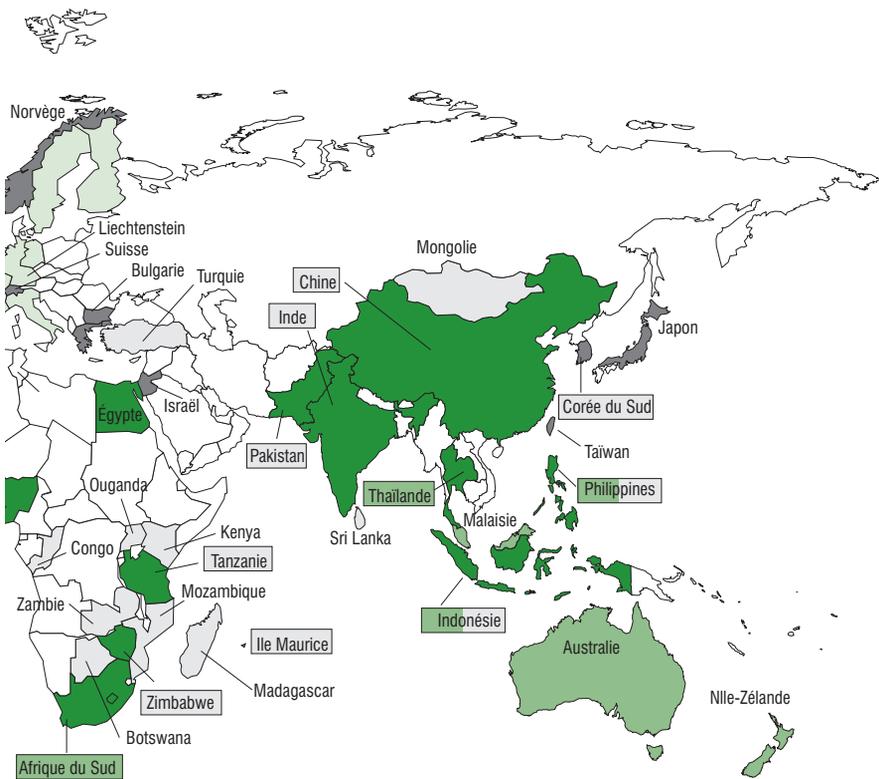


**États-Unis et Europe.**  
Divergents dans la négociation, l'Union européenne et les États-Unis constituent les deux principaux et plus anciens ensembles protectionnistes.

Lecture :  pays ayant plusieurs appartenances.



Source : infographie du Monde, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), décembre 2005.



importante du droit de douane, mais création d'un contingent tarifaire à droit réduit en contrepartie). La réunion de Hong Kong s'est bornée en matière agricole à fixer une date, fin 2013, pour l'élimination finale des subventions à l'exportation.

Hong Kong a marqué un pas supplémentaire dans la polarisation de la négociation en faveur du développement, et donc des PED. Malgré l'opposition entre les grands pays émergents exportateurs et les PMA, la conférence a donné lieu à une déclaration commune de l'ensemble des PED, G20, G33 et G90 (*encadré 1*). Enfin, l'un des thèmes porteurs de la conférence a été l'adoption d'un « paquet développement » comprenant des mesures pour le coton, de l'aide financière au renforcement des capacités commerciales et surtout un accès sans droit de douane ni restriction aux produits des PMA sur les grands marchés de consommation des pays développés. Cette mesure a cependant deux limites : elle n'est pas valable sur les marchés des grands pays émergents et ne favorise donc pas le commerce Sud-Sud ; elle ne concerne que 97 % des produits et non 100 %.

## La question du coton n'a pas été résolue

Sur la question du coton, qui avait été une des causes de l'échec de la conférence de Cancun, le Brésil a intenté et gagné à l'OMC un panel (une action contentieuse) contre les subventions américaines en mars 2005. La voie contentieuse peut ainsi faire progresser les demandes des pays offensifs, même en cours d'élaboration de l'accord, voire en l'absence de celui-ci, surtout depuis l'extinction de la « clause de paix ».

La conférence de Hong Kong s'est en réalité bornée à prendre acte des conclusions du panel d'experts, à savoir la suppression immédiate des subventions à l'exportation accordées à ce produit. Les soutiens internes au coton ont également été condamnés mais sans date précise de mise en conformité. Ils continuent à dépendre de la négociation agricole générale, si bien qu'aucun progrès n'a été réalisé à ce jour sur cet aspect important de la question, aujourd'hui dans un état de suspension de fait.

## La négociation agricole après la conférence de Hong Kong

Le premier semestre 2006 a été marqué par une suite de rendez-vous manqués, en avril, fin juin lors d'une conférence ministérielle informelle à Genève, puis en juillet. En matière de soutien interne, l'Union européenne avait accepté une baisse de 75 % de ses aides notifiées en boîte orange et de 75 % de son soutien distorsif total<sup>2</sup>. Dans leur offre du 10 octobre 2005, les États-Unis – qui demandent une prorogation de la « clause de paix » –, avaient accepté une baisse de 53 % et 60 % pour leurs propres aides, mais ces efforts étaient insuffisants pour le G20. Sur la boîte bleue (aides accompagnées d'un programme de limitation de la production), le G20 et l'Union européenne se sont alliés, parvenant à faire accepter aux États-Unis de nouvelles disciplines. Cependant, ces derniers ont refusé d'accroître leur offre en matière de boîte orange et de soutien distorsif total au-delà de leur offre initiale, qui ne les contraignait que peu, car leurs objectifs extrêmement ambitieux en matière d'accès au marché n'étaient pas atteints.

En matière de concurrence à l'exportation, la conférence de Hong Kong n'avait pas défini les modalités de l'élimination progressive des restitutions, notamment son rythme, au-delà d'une

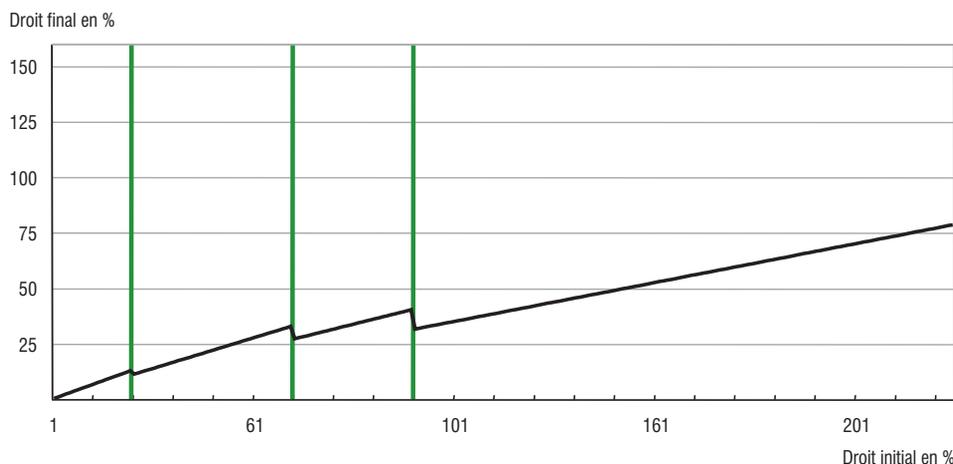
---

2. Les subventions classées en boîtes orange et bleue et les soutiens exemptés de disciplines au titre de la règle « de minimis » forment le soutien distorsif total (*voir figure 1*).

règle fixant qu'une partie « substantielle » de l'effort doit être fait vers 2010. L'Union européenne souhaitait instaurer un parallélisme des disciplines sur les dispositifs de subventionnement indirect : crédits à l'exportation, monopoles d'exportation, aide alimentaire abusive. Ces sujets n'avaient pas non plus fait l'objet d'un consensus. En particulier, il n'était pas certain que l'aide alimentaire en nature soit convertie en aide financière en dehors des cas d'urgence, comme le demandait notamment l'Union européenne. Les États-Unis ont en effet menacé, dans l'hypothèse où ils ne pourraient plus réexporter sous forme d'aide leurs stocks céréaliers, de diminuer leurs niveaux d'aide. Cette menace a convaincu les PED de ne pas soutenir la conversion de l'aide en nature en aide financière.

En matière d'accès au marché, l'accord-cadre de 2004 avait fixé le principe d'une formule par « bandes », qui permet d'appliquer aux droits plus hauts une réduction plus forte (figure 9). Les États-Unis et les pays développés du groupe de Cairns voulaient une réduction très ambitieuse des droits de douane. Le G20 proposait une formule linéaire un peu moins ambitieuse qui aurait eu pour effet une réduction moyenne de 54 %. Le G20 comme les États-Unis proposaient 1 % de produits sensibles. L'Union européenne, qui avait convergé vers la formule linéaire et demandait 8 % de produits sensibles, ne pouvait guère se permettre d'accepter des réductions très au-delà de son offre de l'automne 2005, qui consistait en une réduction moyenne de 39 %, puisque des importations supplémentaires trop importantes auraient pu déséquilibrer les marchés européens et conduire, dans certains secteurs, à de nouvelles réformes de la Pac. L'explication en est simple : les prix européens sont souvent supérieurs aux prix mondiaux et la baisse des droits s'accompagnerait d'une baisse des prix de marché. Les prix d'intervention ou de référence pour les principaux produits devraient alors être modifiés pour s'y adapter, ce qui constituerait une réforme de la Pac. Or, le budget de la Pac a été fixé jusqu'à 2013 et la Commission a pour mandat de préserver l'intégrité de la Pac réformée en 2003 dans le cadre du cycle de Doha. Malgré les risques, la Commission européenne avait pourtant annoncé à Genève son intention de se rapprocher « aussi près que possible » de la formule du G20, en acceptant une réduction moyenne d'environ 50 %.

## 9. Un exemple de formule linéaire de réduction tarifaire utilisée dans le cycle de Doha



Lecture : la formule de réduction par « bandes » classe les droits de douane appliqués à chaque produit en quatre catégories ou bandes, selon la valeur des droits. Ici, la première bande comprend les droits allant de 0 à 20 %, la deuxième les droits de 20 à 70 %, etc... À chaque bande on applique un taux de réduction différent et croissant selon les bandes. Cette formule par bandes peut également être dite « linéaire » lorsque le taux de réduction dans chaque bande est uniforme, c'est le cas ici. Si le taux de réduction de la quatrième bande est de 60 %, comme ici, un produit ayant par exemple un droit initial de 100 % aux frontières de l'UE n'est plus taxé qu'à 40 % après application de la formule.

## L'« échec » de juillet 2006

Fin juillet 2006, les négociations étaient suspendues, pour un temps de réflexion qui pourrait durer de quelques mois à plusieurs années. Tandis que l'Inde avait refusé de donner des gages en matière de libéralisation tarifaire, les États-Unis restaient campés sur leur offre du 10 octobre 2005 en matière de soutiens internes. Le G20 refusait également de définir ses propres concessions en matière industrielle.

La forte résistance politique du Congrès américain à des concessions en matière de soutien interne a déclenché l'achoppement actuel des négociations. Le Congrès considère que sa marge de manœuvre politique concernant le futur Farm Bill, qui devra être mis au point pour 2007, serait entamée par un accord à l'OMC. Il est néanmoins prêt à monnayer cette marge de manœuvre contre des concessions importantes en matière d'accès au marché en Europe, au Japon, mais aussi dans les grands pays émergents. Cependant, au-delà de l'influence conjoncturelle de l'attitude américaine, qui a pour effet de faire porter aux États-Unis la responsabilité du blocage des négociations, des causes plus profondes ont joué.

Les négociations voyaient leur champ se restreindre graduellement aux questions d'accès au marché et de subventions, notamment agricoles. Après l'abandon des sujets de Singapour (*cf. supra*), après la déconnexion de fait des services d'avec le reste des négociations, perceptible dès avant Hong Kong, les discussions sur l'accès au marché industriel étaient devenues dans les derniers mois complètement dépendantes des évolutions de la négociation agricole. Un tel resserrement est préjudiciable à l'équilibre de l'accord, dans la mesure où il accroît les chances qu'un ou plusieurs partenaires se sentent sacrifiés. L'Union européenne ressentait fortement ce déséquilibre croissant, sommée de faire plus sur l'agriculture, sans avoir de contrepartie tangible en matière industrielle et de services. Elle n'en a pas moins montré de nouvelles flexibilités.

Une autre cause de l'échec réside dans l'ambiguïté des relations entre libéralisation agricole et développement. Les études économiques (Anderson et Martin, 2005) ont montré que la libéralisation serait favorable à certains PED, mais défavorable à d'autres, au nombre desquels l'Inde, qui n'a cessé de rappeler cette préoccupation. Le cycle de Doha devait théoriquement permettre de traiter cette question, mais il n'en a rien été en pratique (voir sur ce sujet la contribution de J.-C. Bureau et *alii*, « Libéralisation des échanges agricoles dans le cadre de l'OMC : impact économique », dans cet ouvrage).

En effet, par le biais du traitement spécial et différencié, il a été convenu que les PED bénéficient de « produits spéciaux », exempts de libéralisation (contrairement aux produits sensibles) et désignés selon des critères de sécurité alimentaire et de respect des agricultures vivrières, ainsi que d'une clause de sauvegarde facile à déclencher. Le G33 demandait, par exemple, 20 % de produits spéciaux et une clause de sauvegarde qui aurait pu faire monter les droits de douane au-dessus des droits consolidés dans certains cas. Cette perspective ne convenait pas aux pays d'Amérique latine et aux États-Unis, qui craignaient que ces outils n'exonèrent les pays en développement de toute ouverture ambitieuse de leurs marchés agricoles. Un travail de négociation pour différencier les agricultures fragiles et les agricultures exportatrices aurait été nécessaire. Il n'a pas vraiment été effectué, par refus de la différenciation entre PED et par manque de temps. Le développement aura ainsi justifié une ambition élevée en matière de libéralisation agricole, tout en légitimant par contrecoup un réflexe de survie protectrice de la part des PED, qui n'y étaient pas préparés.

## Conclusion

La suspension actuelle pourrait bien cependant n'être qu'une péripétie, au regard de la durée nécessaire pour parvenir à un accord dans le précédent cycle de l'Uruguay (huit ans). Des possibilités de reprise des négociations existent à l'hiver 2006-2007, sans quoi les discussions repartiraient sur des bases nouvelles à l'horizon 2008-2009.

Des obstacles à la conclusion d'un accord subsisteront cependant, et en particulier l'obligation de traiter les PED comme un bloc, alors que les performances et les besoins des pays émergents d'une part, et des pays les plus pauvres d'autre part, divergent de plus en plus. Les négociateurs des pays développés ne s'opposent pas à la montée en puissance des pays émergents, mais pensent qu'elle doit avoir pour contrepartie des concessions plus importantes de leur part que celles demandées aux pays qui n'ont pas « décollé ». Pour beaucoup d'observateurs, l'idée que, parmi les PED, les grands pays émergents contribuent faiblement ou moins que leur poids réel aux efforts collectifs, alors qu'ils en seront les principaux bénéficiaires, rend les concessions supplémentaires intolérables. La différenciation entre PED commence à devenir nécessaire (Paugam et *alii*, 2006), même si les pays émergents l'ont jusqu'ici refusée.

Ainsi, c'est moins sur les méthodes de travail et l'hétérogénéité de l'OMC, dont la crise est un moteur traditionnel, qu'il faut s'interroger, que sur l'opportunité de placer des négociations commerciales si ambitieuses sous le signe exclusif du développement, en l'absence de prise en compte de ses divers stades. Mais l'identification de divers stades de développement est-elle possible ? En l'état actuel du système international, un consensus peut-il être trouvé sur d'autres objectifs que celui du développement ? Toute la question est donc de savoir si les négociations commerciales actuelles et à venir peuvent tenir ensemble globalisation, développement et souveraineté. ■

---

## Pour en savoir plus

- Aksoy M.-A., Begin J.-C., « Global Agricultural Trade and Developing Countries », Washington, Banque mondiale, 2004.
- Anderson, Kym & Martin, Will, « Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda », *World Economy* 28 (9), p. 1301-1327, (2005).
- Bureau D., Bureau J.-C., « Agriculture et négociations commerciales », rapport n° 16, conseil d'analyse économique, 1999.
- Butault J.-P., « Les soutiens à l'agriculture, théorie, histoire et mesure », in Butault, éditeur, éditions Inra, 2004.
- Clay J., « Commodity production and Trade: Public Policy Issues », in ICTSD, IIED (éds), *Agricultural commodities, Trade and Sustainable Development*, 2005.
- CNUCED, « Rapport sur le commerce et le développement 2004 », New York et Genève, chapitre III, 2004.
- Croome J., « Reshaping the World trading system : a History of the Uruguay Round », Genève: Organisation mondiale du commerce, 1995.
- Daviron B., Voituriez T., « Quelle régulation des échanges agricoles internationaux ? Un éclairage par la théorie des régimes », in *La question politique en économie internationale*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, 2006.
- Déméter (Club), « Économie et stratégie agricoles 2006 », Paris, 2006.
- Dorward A., Morrison J.-A., « The Agricultural Development Experience of the Past 30 Years : Lessons for LDCs », document de travail de la FAO, 2000.
- FAO, « La situation mondiale de l'agriculture et de l'alimentation », Rome, 2005.
- FAO-OCDE, « Perspectives agricoles 2005-2014 », Paris, OCDE, 2005.
- CTSD, IIED (éds), « Agricultural commodities, Trade and Sustainable Development », chapitre II, « Sustainable Development, Poverty and Agricultural Trade Reform », 2005.
- Lipchitz A., Berthelier P., « Le rôle de l'agriculture dans la croissance et le développement », revue *Tiers monde*, n° 183, juillet-septembre 2005.
- OMC, « Tour d'horizon de l'évolution de l'environnement commercial international », document de travail WT/TRP/OV/11 du secrétariat, 6 février 2006.
- OCDE, 2002, « Methodology for the Measurement of Support and Use in Policy Evaluation », [www.oecd.org/agr/policy](http://www.oecd.org/agr/policy).
- Page S., « Developing Countries in GATT/WTO Negotiations », document de travail, Overseas development institute, 2001.
- Paugam J.-M., Novel A.-S., « Reviving the Special and Differential Treatment of Developing Countries in International Trade », Paris, IFRI, 2006.
- Perrin S., Filipiak E., « Agriculture et commerce : quels enjeux pour l'aide au développement ? » Paris, agence française de développement, 2003.
-