

## L'agriculture : enjeu du développement ?

Pierre Lepetit

février 2005

Les progrès enregistrés, en particulier sur l'agriculture, lors de la réunion ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à Hong Kong en décembre 2005, pouvaient laisser espérer que la négociation allait désormais s'engager sur tous les dossiers du cycle de négociations multilatérales. Tel ne semble pas être le cas. L'agriculture demeure un point de fixation et de nouvelles concessions de l'Union européenne sont désormais exigées en préalable à toute nouvelle discussion par plusieurs des parties à la négociation. Que chacun retarde le moment où il annonce son offre fait partie du jeu de la négociation, mais suggérer que l'Union européenne est l'obstacle à un accord général parce qu'elle refuse de faire des concessions supplémentaires sur le volet accès aux marchés de la négociation, c'est, comme le rappelle Jagdish Bhagwati<sup>1</sup>, porter des œillères.

Cette nouvelle fixation sur l'agriculture est étrange et paradoxale car il est désormais admis que la libéralisation des échanges n'aura pas les effets escomptés par les uns et redoutés par les autres.

L'idée selon laquelle le protectionnisme des politiques agricoles des pays développés est le principal obstacle au développement sous-tend la plupart des arguments dans cette négociation du cycle de Doha. Il est difficile de contester que l'agriculture est l'un des secteurs où les distorsions au libre jeu du marché sont les plus importantes, et ce essentiellement du fait des politiques publiques, et que le démantèlement des politiques de protection et de soutien pourrait donner aux agriculteurs des pays en développement un meilleur accès aux marchés des pays développés. Mais prétendre qu'il suffit de libéraliser les échanges pour ouvrir la voie au développement est, selon Arvind Panagariya<sup>2</sup>, une erreur de diagnostic : **les pays les plus pauvres souffriront d'une libéralisation des marchés agricoles des pays développés.**

Les droits de douane et les subventions maintiennent les prix artificiellement bas sur le marché international et découragent les productions locales mais beaucoup de pays en développement importent plus de produits agricoles et alimentaires qu'ils n'en exportent<sup>3</sup>. L'augmentation des prix de marché qui résultera d'une libéralisation sera donc une charge supplémentaire pour ces pays.

Si les pays les plus pauvres vont souffrir de la libéralisation des échanges, les pays en développement ne pourront tous profiter des opportunités offertes par cette ouverture des marchés car celle-ci ne sera que partielle.

Si les subventions aux exportations doivent disparaître, des formes de soutien interne, que seuls les pays les plus riches peuvent se permettre, continueront à être tolérées. Certains pays soulèvent déjà, à juste raison, la question de savoir si ces soutiens ne constituent pas une forme de concurrence déloyale.

L'accès au marché ne sera pas totalement libre. Des protections tarifaires subsisteront notamment pour protéger les marchés des pays en développement alors même que les gains en bien-être les plus substantiels sont attendus des échanges régionaux entre pays en développement. Des protections devraient également subsister en raison du traitement préférentiel qui sera réservé aux produits sensibles et en raison des mesures qui seront prises en faveur des pays les moins avancés au titre du traitement spécial et différencié. Au terme de l'annexe F de la déclaration ministérielle de Hong Kong, les pays

<sup>1</sup> International Herald Tribune, 16 Décembre 2005

<sup>2</sup> "Agricultural liberalization and the least developed countries, six fallacies", Arvind Panagariya, Professeur d'économie et Bhagwati professor of Indian political economy, Université de Columbia, New York, 2005.

<sup>3</sup> Selon une étude de la Banque Mondiale, 105 des 148 pays en développement (y compris 48 des 63 les plus pauvres) importent plus qu'ils n'exportent, Barichello, Richard R., McCalla, Alex and Valdes, Alberto, "Developing Countries and the World Trade Organization Negotiations". American Journal of Agricultural Economics, Vol. 85, pp. 674-678, August 2003

membres offriront pour 2008 au plus tard un accès en franchise de droits et sans contingent pour tous les produits originaires des pays les moins avancés ou pour au moins 97% de ces produits. Ces restrictions concerneront certes un nombre restreint de lignes tarifaires mais elles représentent cependant l'essentiel des opportunités d'exportation des pays en développement. C'est ainsi que le Japon pourra exclure le riz des produits qui entreront librement sur son marché.

Même si le paragraphe 9 de la déclaration ministérielle de Hong Kong renouvelle l'importance des préférences accordées aux pays en développement, il est probable que la réduction multilatérale de la protection érodera la préférence dont bénéficient d'ores et déjà ces pays, notamment sur le marché européen en application des accords de Cotonou ou de l'accord « Tout sauf les armes ». La plupart des produits originaires de ces pays entrent déjà libre de droits sur le marché des pays développés. Ils devront donc affronter une concurrence plus importante si cet accès est accordé à tous les autres pays.

Enfin des protections non tarifaires sous forme de normes techniques ou sanitaires subsisteront et il faudra de longs débats pour apprécier au cas par cas si ces normes ont ou non un caractère discriminatoire et si elles sont fondées sur des exigences légitimes (scientifiquement fondées) notamment en matière de protection de la santé humaine. On n'évitera pas qu'à cette occasion surgissent des débats d'une autre ampleur sur la légitimité de telle ou telle restriction (viande aux hormones, organismes génétiquement modifiés - OGM).

Les politiques commerciales peuvent avoir un effet positif pour le développement si les mesures sont prises pour permettre aux acteurs économiques de tirer parti des nouvelles possibilités offertes par l'ouverture aux échanges et si des dispositifs sont mis en place pour protéger les populations les plus vulnérables et faciliter l'ajustement des secteurs qui vont se trouver exposés à une plus grande concurrence. Comme le souligne le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)<sup>4</sup>, « l'intégration économique avec l'économie mondiale est un fruit de la croissance et du développement, elle n'en est pas un préalable ».

Ne soyons pas dupes des bons sentiments qui animent les parties à cette négociation. La libéralisation des marchés agricoles ne sera que partielle car l'objet de la négociation c'est d'abord l'échange de concessions entre parties en fonction de leurs intérêts respectifs, intérêts dans lesquels consommateurs ou contributeurs ont peu de place. Les pays émergents ont un intérêt réel à l'accès aux marchés des pays développés parce qu'ils sont dans une phase de leur développement où ils peuvent tirer partie des opportunités offertes par l'ouverture des marchés. Ce n'est pas le cas de la plupart des pays en développement pour lesquels l'enjeu est d'abord de structurer leur développement en accédant d'abord aux marchés de leurs voisins et notamment à ceux des pays émergents qui, eux, s'abritent derrière leur classement dans la catégorie des pays en développement pour ne pas abaisser leur protection.

Le marché agricole des pays de l'Union Européenne reste l'un des plus protégés mais son ouverture ne serait qu'une réponse tout à fait insuffisante aux problèmes des pays en développement.

Cette fixation sur les questions agricoles dans la négociation commerciale est également paradoxale, si l'on en mesure les conséquences pour l'agriculture des pays développés et notamment pour celle de l'Union Européenne.

Le démantèlement du système de soutien et de protection sera progressif. L'élimination de toutes les formes de subvention à l'exportation devra être achevée en 2013. L'Union Européenne a considérablement diminué cette forme de soutien depuis quelques années. L'échéance 2013 qui correspond à celle de la prochaine période du cadre financier permet donc de préparer les ajustements nécessaires. La réforme de la politique agricole commune a déjà modifié les formes de soutien interne et il est peu probable que la négociation internationale conduise à des efforts plus importants que ceux qui ont déjà été faits. Enfin, sur l'accès aux marchés, la réduction de la protection tarifaire aura un impact limité compte tenu de la différence entre droits consolidés, sur lesquels s'appliqueront les réductions, et droit réel dont le niveau est souvent inférieur à celui du droit consolidé. L'accès devrait également être limité en raison de l'introduction dans la déclaration de Hong Kong d'une exigence d'équilibre entre l'accès au marché pour les produits agricoles et l'accès pour les produits industriels. Cette exigence devrait réduire les ardeurs des pays émergents comme le Brésil qui souhaitent garder une protection pour leurs industries naissantes.

L'environnement dans lequel s'exercera l'activité agricole devrait être profondément transformé dans les vingt prochaines années. L'augmentation de la population mondiale jusqu'en 2050 et l'alignement progressif du contenu en protéine des rations alimentaires des populations des pays en développement devraient provoquer une augmentation substantielle de la demande. Le développement des biocarburants et les perspectives ouvertes par la chimie verte participeront également à cet accroissement de la demande. Compte tenu de la faible disponibilité en terres arables et en eau, des conséquences pour l'environnement de certaines productions intensives et de la difficulté structurelle de certains pays en

---

<sup>4</sup> « Making global trade work for people », PNUD 2003

développement à gérer la croissance de leur production agricole, il est probable, qu'à moins d'une révolution technologique, la tension entre l'offre et la demande de produits agricoles provoquera une augmentation significative et durable des prix comme cela se produit aujourd'hui sur les marchés de l'énergie.

Les exigences en matière de santé, d'alimentation, de protection de l'environnement et de préservation d'un mode de vie devraient conduire à un changement de modèle économique avec des marchés différents selon les clientèles et une intégration plus forte des filières pour servir le consommateur en produits à plus forte valeur ajoutée. Plusieurs travaux de recherche ont souligné le rôle clé des grands groupes agro-industriels dans la structuration et la compétitivité des filières.

C'est dans ce nouvel environnement qu'il faut désormais penser l'activité agricole et les politiques publiques qui l'accompagnent. Les négociations commerciales internationales ne sont donc pas une menace mais une invitation au changement. La fixation sur les questions agricoles dans la négociation commerciale traduit la difficulté de la plupart des pays à accepter la liberté des échanges. On n'accepte que celle qui sert ses intérêts et on refuse celle qui nous demande un effort de changement, donc de mobilité et d'adaptation. L'Union Européenne doit, bien évidemment comme le font les autres pays, défendre âprement ses intérêts mais elle se rendrait un mauvais service en prônant le statu-quo sur la politique agricole commune. La PAC ne répond plus aux exigences d'un environnement qui se transforme et c'est pour préparer les changements qu'elle doit être, de nouveau, adaptée.