

ACCEPTABILITÉ INTERNATIONALE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE SOUTIEN AUX TERRITOIRES

par Michel Petit¹

La discussion des politiques publiques susceptibles de soutenir la multifonctionnalité, des prairies et des herbivores qui les exploitent doit tenir compte du débat international important qui a eu lieu autour de la multifonctionnalité de l'agriculture. Dans ce débat, la tentative de la Commission européenne, très soutenue par notre pays, de faire reconnaître à l'OMC la spécificité du modèle européen d'agriculture qu'elle mettait en avant, spécificité très largement assise sur la multifonctionnalité de l'agriculture, a échoué. Les pays développés défendant des thèses libérales ainsi que de nombreux pays en développement n'ont en effet vu dans cette tentative qu'un nouvel avatar du protectionnisme agricole européen. Il convient donc de tirer les leçons de cet échec si l'on ne veut pas répéter les mêmes erreurs.

Après les disputes à l'OMC, c'est à l'OCDE principalement que le débat s'est poursuivi. Ceci a permis de clarifier les concepts. D'une part les fonctions non-marchandes de l'agriculture peuvent légitimer un soutien public pour les rémunérer. Mais il faut pouvoir estimer leur valeur pour la société et s'assurer qu'il y a bien défaillance des mécanismes de marché. D'autre part, bien souvent la production agricole et la production des services non-marchands sont ce que les économistes appellent des produits joints, si bien que le soutien public à ces services constitue nécessairement un soutien à la production agricole et cause donc des distorsions de concurrence sur les marchés des produits agricoles. La première considération amène à légitimer les aides publiques à condition que celles-ci soient, comme on dit, découplées de la production. La seconde suggère que le découplage est souvent illusoire. Cette limite risque d'être cruciale dans la suite des négociations internationales.

En effet, depuis la conférence de Cancun en 2003, les pays en développement demandent la suppression de tous les soutiens à l'agriculture dans les pays riches, ce qui veut bien dire qu'ils n'accordent que peu de crédit à la notion de découplage, tout soutien public étant vu comme source de distorsions de concurrence. Cependant, l'accord cadre de juillet 2004, qui précise les grandes lignes de la suite des négociations et qui est le dernier texte sur lequel les pays membres de l'OMC se soient mis d'accord, prévoit bien le maintien des fameuses 'boîtes' (verte, orange et bleue), qui constituent précisément une classification distinguant les subventions selon leurs effets sur la production et les échanges. Au total d'ailleurs, on voit mal les pays développés accepter un accord international éliminant tout soutien à l'agriculture, mais ils essaieront tous de faire que ces subventions causent le moins possible de distorsions de concurrence sur les marchés internationaux.

Les États-Unis sont cependant en situation délicate sur ce chapitre. La réduction de leur soutien interne à divers produits, tout particulièrement le coton, impliquerait des réformes profondes qui sont politiquement difficiles. Dans ce contexte, on peut supposer sans grand risque de se tromper que la Commission européenne saisira cette occasion de laisser les États-Unis en première ligne face aux critiques des pays en développement en continuant de se faire l'avocate du découplage total et des 'paiements uniques' et aussi en recommandant une grande rigueur en matière d'éco-conditionnalité. Ceci ne simplifiera pas la complexité du choix des mesures de

¹ Membre de l'Académie d'Agriculture, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier.

soutien aux herbages évoquée dans la communication précédente. Cependant, une marge de manœuvre importante demeure du fait qu'au sein de l'Europe les prairies et les productions animales qui leur sont liées sont victimes de nombreuses et fortes distorsions et que corriger ces distorsions serait possible dans le cadre de nos engagements extérieurs.

Partant du constat que le contexte actuel, compte tenu en particulier de l'évolution en cours et prévisible de la PAC et des négociations internationales, place les productions d'herbivores en situation difficile, cette session a été centrée sur la multifonctionnalité des prairies. Il en résulte la nécessité d'analyser les politiques publiques susceptibles de soutenir cette multifonctionnalité, puisque les fonctions non-marchandes des prairies et des herbivores concernant notamment la biodiversité, la gestion des eaux, la qualité des produits, bien souvent l'identité territoriale de produits spécifiques, etc. sont effectivement très importantes pour nos sociétés post-modernes, particulièrement dans les pays de vieille civilisation agraire.

Dans cette perspective, il serait dangereux de réduire nos discussions à des perspectives trop hexagonales dans un monde franco-français. Il se trouve en effet qu'il y a eu un débat international important autour de la multifonctionnalité de l'agriculture. Dans ce débat, la tentative de l'Union européenne, et en particulier de notre pays, de faire reconnaître à l'OMC la spécificité du modèle européen d'agriculture qu'elle mettait en avant, spécificité justement très largement assise sur la multifonctionnalité de l'agriculture, a échoué. Il paraît donc nécessaire de tirer les leçons de cet échec si l'on ne veut pas courir le risque de répéter les mêmes erreurs et de subir d'autres échecs afin de bien identifier ce qu'il est possible de faire. Tel est le but principal de cette communication. En effet, dans la perspective de cette session, deux marges de manœuvre apparaissent : d'une part les débats qui, à la suite des controverses à l'OMC, se sont déroulés principalement à l'OCDE mais aussi à l'occasion de travaux menés à la FAO, ont permis d'établir le caractère général de la multifonctionnalité de l'agriculture et de légitimer le découplage des aides. Il est vrai que cette légitimité n'est pas sortie complètement indemne des récentes négociations du Doha Round à l'OMC mais la piste reste prometteuse. D'autre part, au sein de l'Europe, les prairies et les productions animales qui leur sont liées sont victimes de nombreuses et fortes distorsions entre produits au sein de la PAC. Et dans une large mesure corriger ces distorsions serait tout à fait compatible avec nos engagements internationaux actuels et probables pour l'avenir.

On cherchera donc dans la première partie de cette communication à tirer les leçons des controverses et débats internationaux récents autour de la multifonctionnalité de l'agriculture. On s'interrogera ensuite sur les perspectives d'avenir : dans quelle mesure et à quelles conditions les politiques publiques destinées à soutenir le caractère multifonctionnel des prairies, des herbivores qui les utilisent et des territoires où elles jouent un rôle important peuvent-elles être acceptables par la communauté internationale ? Ce sera l'objet de notre deuxième partie.

I. QUELLES LECONS TIRER DU DÉBAT INTERNATIONAL SUR LA MULTIFONCTIONNALITÉ ?

Le volet agricole des accords de Marrakech, signés à l'issue de l'Uruguay Round, représentait un compromis entre ceux qui souhaitaient une libéralisation significative des marchés agricoles et les pays désireux de maintenir une protection aussi élevée que possible de leurs agricultures. Pour rendre ce compromis possible, ceux qui freinaient, y compris l'Union Européenne, durent accepter un rendez-vous « un an avant la fin de la période de mise en œuvre » afin d'engager « les négociations en vue de la poursuite du processus » de réforme des politiques qui devait avoir pour « objectif à long terme » des « réductions progressives substantielles du

soutien et de la protection »². Pour tenter de limiter les pressions liées à ces engagements, l'Union européenne a inventé le concept de « modèle européen d'agriculture », dans lequel la multifonctionnalité joue un rôle central, et tenté de faire reconnaître à ce titre une certaine spécificité du secteur agricole à l'OMC au titre de 'considérations non commerciales'³. Il s'agit là d'une expression qui figure explicitement dans les accords de Marrakech et qui reconnaît la légitimité éventuelle de telles considérations dans l'inspiration de mesures de protection aux frontières.

Mais les pays qui s'étaient faits les champions de la libéralisation⁴ dans le passé se méfiaient beaucoup de toute doctrine proposée par les Européens qui justifierait un statut spécial de l'agriculture. Ils remarquaient évidemment que les « amis de la multifonctionnalité de l'agriculture » regroupaient précisément les pays, comme la Norvège, la Suisse, le Japon, et au sein de l'Union Européenne, la Finlande, l'Autriche, la France et l'Allemagne, qui s'étaient le plus opposés à la libéralisation du commerce international des produits agricoles dans le passé, en particulier lors des cycles successifs de négociations multilatérales au GATT. Comment dans cette perspective ne pas voir les soutiens publics accordés à l'agriculture au nom de sa multifonctionnalité comme un nouvel avatar du traitement spécial dont devrait bénéficier ce secteur et justifiant un soutien public source de distorsions de concurrence multiple?

En outre, l'idée qu'il aurait été possible, facile peut-être même, de forger une alliance anti-libérale avec les pays en voie de développement s'est révélée être une illusion. Certes beaucoup d'entre eux ne sont pas prêts à assurer leur sécurité alimentaire en étant dépendant des marchés mondiaux pour assurer leur approvisionnement en produits de base quand la production intérieure est déficitaire et en sacrifiant leur agriculture, même si celle-ci n'est apparemment pas très productive. Mais le fait est que ces alliés espérés se sont retrouvés dans le camp des libéraux dans les débats relatifs aux politiques agricoles. Ils ont eu tendance à ignorer les arguments en faveur du modèle agricole européen, qu'ils ne percevaient que comme un nouvel avatar du protectionnisme agricole européen, celui-ci étant bien identifié comme un ennemi. Ce fut bien sûr le cas des pays en voie de développement du groupe de Cairns, qui regroupait déjà des situations très diverses. Ce fut aussi le cas de pays géants comme la Chine et l'Inde, qui ne sont certes pas prêts à renoncer à des objectifs de taux minimal de couverture de leurs besoins alimentaires par leurs productions intérieures, mais qui ont fait pression sur l'Union européenne pour que celle-ci respecte les engagements pris à Marrakech et pour qu'elle poursuive le processus de libéralisation permettant un meilleur accès à son marché intérieur et limitant le recours aux subventions aux exportations, qui sont vues comme un instrument particulièrement déloyal dans la concurrence internationale. Quant aux pays méditerranéens, plus ou moins impliqués dans « le processus de Barcelone », ils sont très sensibilisés au protectionnisme agricole de l'Union européenne. Il aurait donc été très difficile, pour ne pas dire totalement illusoire, de les convaincre de faire alliance avec l'Europe sur une plateforme anti-libérale dans le domaine agricole, alors que les pays européens ont depuis longtemps été totalement impliqués dans les pressions internationales, exercées notamment par le FMI et la Banque Mondiale, les incitant à libéraliser leurs économies!

² Les expressions entre guillemets sont tirées directement de l'article 20 de l'accord agricole signé à Marrakech.

³ Pour une analyse plus détaillée de cette tentative, voir Petit M. «Le modèle agricole européen est-il acceptable par les pays tiers? », *Economie rurale*, 267, Janvier-février 2002, 125-132.

⁴ Il s'agit essentiellement des États-Unis et des pays du groupe de Cairns. Ils sont, pour cette raison, appelés « libéraux » dans le reste de cet article, même s'il est bien connu qu'aucun de ces pays ne serait prêt à adopter des politiques économiques totalement conformes à la doctrine libérale dans quelque domaine que ce soit, y compris leurs politiques commerciales.

Le débat à l'OCDE a permis de clarifier les concepts (OCDE 2001)⁵. D'une part les fonctions non-marchandes de l'agriculture peuvent légitimer un soutien public pour les rémunérer. Mais il faut pouvoir estimer leur valeur pour la société et s'assurer qu'il y a bien défaillance des mécanismes de marché. D'autre part, bien souvent la production agricole et la production des services non-marchands sont ce que les économistes appellent des produits joints, si bien que le soutien public à ces services constitue nécessairement un soutien à la production agricole et cause donc des distorsions de concurrence sur les marchés des produits agricoles. La première considération amène à légitimer les aides publiques à condition que celles-ci soient, comme on dit, découplées de la production. La seconde suggère que le découplage est souvent illusoire. Cette contradiction explique la persistance du conflit autour de ces considérations, même si les controverses ont cessé. Par ailleurs, les travaux de la FAO liés au projet, financé principalement par le Japon et intitulé 'les rôles de l'agriculture'⁶, ont bien montré que l'agriculture remplit effectivement de multiples rôles, ou fonctions, dans de nombreux pays.

Au total, il apparaît donc que l'acceptabilité des politiques publiques de soutien direct à la multifonctionnalité de l'agriculture pose problème. Il semble bien que seules des mesures découplées seront acceptables à l'avenir ; mais dans bien des cas, la 'jointure' entre les divers produits et services de l'agriculture elle-même ne permet pas un découplage total des aides publiques. Or cette limite risque d'être cruciale dans la suite des négociations internationales. On sait en effet qu'une des principales causes de l'échec des négociations du Doha Round en juillet dernier a été le refus des pays développés, États-Unis en particulier, d'accepter de prendre des engagements forts sur la réduction de leur soutien interne à leurs agricultures, réduction que réclamaient les pays en développement, à la fois les pays émergents du G 20, tels que l'Inde et le Brésil, et les pays les plus pauvres comme les pays sahéliers producteurs de coton qui souffrent de la politique cotonnière américaine. Que peut-on attendre de la suite du débat international suite à cette rupture des négociations ? Cette question fera l'objet de la deuxième partie de cette communication.

II. QUELLES PERSPECTIVES D'AVENIR APRES L'ECHEC DES NÉGOCIATIONS DU DOHA ROUND ?

Prévoir l'avenir est évidemment difficile dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres. Deux questions peuvent cependant être identifiées pour structurer les supputations: Quel est l'avenir des négociations à l'OMC ? Comment le contexte international serait-il pris en compte dans les prochaines réformes de la PAC au cas où il n'y aurait pas de nouvel accord à l'OMC ? La plupart des experts pensaient que la date de juillet 2006 était une date butoir pour espérer conclure le Doha Round, du fait d'une disposition particulière à la législation américaine relative aux négociations commerciales⁷ et du calendrier électoral aux États-Unis. Cependant les discussions continuent hors des enceintes formelles de l'OMC et la possibilité d'un accord en fin de compte ne doit pas être exclue.

⁵ Pour une présentation synthétique des travaux de l'OCDE, voir Moreddu C. « Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE », *Economie rurale*, 273-274, Janvier-Avril 2003, 76-90. Pour le cadre analytique voir : OCDE, *Multifonctionnalité: élaboration d'un cadre analytique*. [AGR/CA/APM (2000) 3/FINAL], Paris, 2001.

⁶ Ce titre lui-même reflète bien la difficulté de l'élaboration d'un consensus international : l'emploi du mot multifonctionnalité n'aurait pas été politiquement correct.

⁷ Il s'agit de la nécessité d'une loi donnant au pouvoir exécutif la possibilité de soumettre un accord commercial international à la ratification parlementaire par une procédure de vote bloqué, c'est à dire sans amendement. La loi actuelle expire en juillet 2007 et le calendrier électoral est tel que la cette loi ne sera probablement pas prorogée et que le passage d'une nouvelle loi devra probablement attendre plusieurs années.

Cette incertitude elle-même est à prendre en compte car elle influence, et probablement continuera d'influencer dans un avenir prévisible, le comportement des différents acteurs, notamment celui de la Commission européenne qui nous intéresse particulièrement.

La réponse à la deuxième question (comment le contexte international pèsera-t-il sur les futures réformes de la PAC ?) dépendra en effet beaucoup de l'attitude de la Commission. C'est en effet celle-ci qui devra faire des propositions de réforme. Et on voit mal la Commission, engagée dans des négociations à l'OMC, faire des propositions de réforme interne qui soient en contradiction avec les positions prises dans les négociations multilatérales. Ainsi, par exemple, même si l'échec du Doha Round signifierait une disparition de l'obligation d'éliminer les subventions à l'exportation en 2013, il est très peu probable que la Commission fasse des propositions de réforme de la PAC qui maintiendraient ces subventions au-delà de cette date. La question du découplage est plus incertaine. Celui-ci est lié à ce qui est appelé 'soutien interne' dans les négociations à l'OMC. Depuis la conférence de Cancun en 2003, les pays en développement demandent la suppression de tous les soutiens à l'agriculture dans les pays riches, ce qui veut bien dire qu'ils n'accordent que peu de crédit à la notion de découplage, tout soutien public étant vu comme source de distorsions de concurrence. Cependant, l'accord cadre de juillet 2004, qui précise les grandes lignes de la suite des négociations et qui est le dernier texte sur lequel les pays membres de l'OMC se soient mis d'accord, prévoit bien le maintien des fameuses 'boîtes' (verte, orange et bleue), qui constituent précisément une classification distinguant les subventions selon leurs effets sur la production et les échanges. Au total, on voit mal les pays développés accepter un accord international éliminant tout soutien à l'agriculture, mais ils essaieront tous de faire que ces subventions causent le moins possible de distorsions de concurrence sur les marchés internationaux.

Les États-Unis sont en situation délicate sur ce chapitre. Ils ont été condamnés à réformer leur politique cotonnière suite à la plainte du Brésil à l'OMC. Cette condamnation les oblige à faire plusieurs réformes. Les plus difficiles politiquement portent sur des mesures de subventions relevant d'un soutien interne qui n'est pas découplé. Le soutien à d'autres produits présente des caractéristiques similaires et serait donc vulnérable en cas de nouvelles procédures contentieuses à l'OMC. Or, comme pour le coton les réformes seront politiquement difficiles. Ces difficultés politiques internes expliquent l'absence de souplesse du gouvernement américain sur ce point dans les négociations récentes.

Dans ce contexte, on peut donc supposer sans grand risque de se tromper que la Commission européenne saisira cette occasion de laisser les États-Unis en première ligne face aux critiques des pays en développement en continuant de se faire l'avocate du découplage et des 'paiements uniques' et en recommandant la rigueur en matière d'éco-conditionnalité. Ceci ne simplifiera pas la complexité du choix des mesures de soutien aux herbages évoquée dans la communication précédente. Cependant, une marge de manœuvre importante demeure du fait qu'au sein de l'Europe les prairies et les productions animales qui leur sont liées sont victimes de nombreuses et fortes distorsions et que corriger ces distorsions serait possible dans le cadre de nos engagements extérieurs.