

## ACCEPTABILITÉ INTERNATIONALE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE SOUTIEN AUX TERRITOIRES

par Michel Petit<sup>1</sup>

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 Etats-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 Etats-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 soutien aux herbages évoquée dans la communication précédente. Cependant, une marge de

---

<sup>1</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier.

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.