

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

**FORUM SOCIAL MONDIAL,**

**PORTO ALEGRE 2002**

# CAHIER DE PROPOSITIONS

réalisé dans le cadre du programme APM-Monde

# SOUVERAINETE ALIMENTAIRE ET NEGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

*SOLAGRAL, AOUT 2001*



## CAHIER DE PROPOSITIONS : SOUVERAINETE ALIMENTAIRE ET NEGOCIATIONS COMMERCIALES

### RESUME

#### Libéralisation et sécurité alimentaire : un bilan négatif

##### *L'accord agricole : des inégalités croissantes*

La libéralisation des échanges, c'est-à-dire la réduction voire l'élimination des barrières douanières, est officiellement engagée dans le secteur agricole depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1995, de l'Accord agricole de l'OMC. De fait, cet accord (cette libéralisation) concerne bien plus que les barrières douanières et touche directement aux politiques agricoles internes des pays, puisqu'il régleme les instruments de protection et de soutien susceptibles d'être utilisés par les Etats. Ainsi, certains types de soutien à l'agriculture sont autorisés (aides directes, par exemple), d'autres sont prohibés (prélèvements variables, régulation des prix). L'accord agricole ne consiste pas à demander aux membres de l'OMC de supprimer les mesures jugées indésirables, mais de les réduire progressivement. Prévoyant que les contraintes imposées pourraient être plus difficiles à supporter pour les pays en développement, le traitement spécial et différencié accordé aux pays du Sud consistait en une moindre réduction des soutiens et en un délai plus long de mise en oeuvre.

L'accord agricole est par essence même fortement inéquitable. Les situations de référence des pays développés et des pays en développement sont extrêmement différentes. L'accord a légitimé les formes d'aides coûteuses budgétairement qui ne peuvent être utilisées que par les pays riches. Pour bon nombre des pays en développement, la libéralisation avait débuté bien avant 1995 et unilatéralement, par les plans d'ajustement structurels. Les nouvelles mesures de libéralisation ont donc été imposées aux pays déjà les plus libéralisés. L'accord de l'OMC a en fait consisté en un traitement spécial et différencié au profit des pays les plus riches.

Parce qu'il ne prend pas en compte les façons de produire (durables ou non), parce qu'il ne tient pas compte des producteurs, parce qu'il favorise les agricultures exportatrices, il privilégie les agricultures intensives au dépens des agricultures paysannes. C'est un traitement spécial et différencié, au profit des formes d'agricultures industrielles et exportatrices.

##### *L'agriculture ne peut être livrée aux seules lois du marché*

L'activité agricole ne peut être réduite à une activité économique comme les autres, que l'on se place du point de vue du producteur, ou du consommateur. Du besoin permanent mais limité du consommateur et des limites de choix imposées au producteur ressort une instabilité générale et permanente des marchés agricoles. C'est pourquoi la tendance générale depuis près d'un siècle a été, non pas vers la libéralisation et la multiplication des échanges, mais vers la protection des agriculteurs des fluctuations du marché.

L'agriculture procure des biens qu'une autre activité humaine ne pourrait fournir. Elle est à la base de la sécurité alimentaire, elle est source d'emplois et de développement rural et permet donc de fixer une population sur un territoire donné, plutôt que de la concentrer dans

les villes, elle est un fort support culturel (vecteur d'habitudes alimentaires et de traditions), elle permet de gérer les ressources naturelles et de lutter contre la désertification, et elle a un rôle majeur pour la protection de l'environnement. Toutes ces raisons impliquent qu'une production agricole durable ne peut être remplacée par une autre activité, et plaide pour une protection des agricultures paysannes diversifiées.

### *Des échanges agricoles équitables*

Mettre en avant les conséquences néfastes de l'ouverture des marchés revient-il à refuser les échanges agricoles ? Nous ne le pensons pas. D'abord parce que les échanges sont nécessaires : pour les produits tropicaux (fruits, boissons, épices, coton par exemple), et pour répondre aux besoins en alimentation des pays à déficit vivrier et qui le resteront sur le long terme. De plus, tant que les échanges ne mettent pas en concurrence des agricultures de niveaux de compétitivité fondamentalement différents, ils peuvent avoir des conséquences positives sur l'agriculture et le revenu des producteurs. Or, l'OMC organise une mise en concurrence généralisée au niveau international, qui conduit à l'appauvrissement généralisé des paysans, et doit être rejetée. Les échanges sont acceptables et souhaitables à condition qu'ils soient équitables.

## **Propositions pour défendre les agricultures paysannes**

### *Faire reconnaître le droit à l'alimentation comme droit fondamental humain*

Il existe un consensus fort au sein de la communauté internationale pour reconnaître explicitement le droit à l'alimentation pour tout individu. Le Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels adopté par l'assemblée générale des Nations Unies en 1966 fait aussi référence au droit à l'alimentation, comme droit fondamental de l'Homme. Ce Pacte devrait être largement ratifié par les Etats du Nord et du Sud, ses conditions d'application précisées et ses dispositions prévaloir dans toutes les discussions internationales.

### *Admettre le principe de souveraineté alimentaire*

Pour effectivement permettre à l'agriculture de remplir pleinement l'ensemble de ses missions, au premier rang desquelles se place la sécurité alimentaire, il est important de respecter la souveraineté alimentaire des Etats : chaque pays doit pouvoir librement choisir le mode d'approvisionnement en produits alimentaires qu'il souhaite en réponse à l'intérêt collectif national ou régional. Respecter ce principe impose des règles, qui doivent être adoptées globalement et mises en œuvre par chacun.

- Libre choix des instruments de politique agricole pour chaque pays, en fonction de ses choix de société démocratiquement déterminés.
- Droit à la protection aux frontières pour protéger les agricultures paysannes : ce droit, qui a été, et est toujours, largement utilisé par les pays développés doit être accessible à chaque pays. Il n'y a pas d'exemples de développement d'une agriculture sans une protection des secteurs agricoles stratégiques ou fragiles, afin de permettre aux producteurs de vivre de leur travail.
- Interdiction des pratiques de dumping, c'est-à-dire de la vente d'un produit à un prix inférieur à son coût de production, y compris les coûts sociaux et environnementaux. En particulier, toutes les formes de soutiens, directs ou indirects, qui conduisent à la vente de produits à prix de dumping doivent être supprimées. Ces soutiens concurrencent de manière déloyale les productions des autres pays.
- Pallier l'instabilité structurelle des prix internationaux : il s'agit à la fois de stabiliser le revenu des paysans pour les produits exportés sur le marché mondial (boissons tropicales, épices, coton par exemple), et de garantir les conditions d'approvisionnement

sur les marchés mondiaux à des prix raisonnables pour les pays structurellement et conjoncturellement déficitaires. Cela nécessite l'instauration d'une maîtrise de la production chez les pays agro-exportateurs, afin de permettre une meilleure régulation des cours.

- Promotion des pratiques agricoles durables : les modèles agricoles, pour être durables, doivent prendre en compte les contraintes locales, environnementales et sociales. Le mythe du " miracle technologique " importé de l'extérieur est illusoire.
- Droit à refuser les techniques et technologies jugées inappropriées : un pays doit pouvoir refuser l'introduction sur son territoire de techniques de production (ou de produits agricoles issus de ces techniques), comme les OGM, les hormones de croissance dans l'élevage, des produits phytosanitaires dangereux, etc...sur la base du principe de précaution.
- Libre accès aux ressources génétiques : le droit des agriculteurs et des communautés indigènes à utiliser librement les ressources génétiques doit être reconnu, ce qui implique la suppression des brevets sur le vivant. En particulier, il est indispensable de préserver le libre droit des paysans à reproduire leurs semences.

### *Réguler les échanges internationaux*

Comme nous l'avons vu précédemment, des échanges internationaux sont indispensables, soit pour certains produits, soit pour l'approvisionnement de pays structurellement ou conjoncturellement déficitaires. Ces derniers doivent pouvoir s'approvisionner à un prix raisonnable et stable sur les marchés internationaux. L'aide alimentaire ne peut être considérée comme un substitut à la défaillance des marchés, et doit être réservée aux situations d'urgence. Les pratiques utilisées par les pays exportateurs pour conquérir des parts de marchés, comme les subventions aux exportations, les crédits à l'exportation, mais aussi comme les soutiens sans limite aux producteurs des pays développés, véritables soutiens indirects aux exportations, aboutissent à des prix de dumping. Ces pratiques doivent être abolies. Des échanges internationaux acceptables sont nécessairement régulés. Toutes les règles émises précédemment doivent être effectivement appliquées, ce qui nécessite que des sanctions puissent être prises. La régulation des échanges internationaux implique aussi d'exercer un contrôle sur les acteurs de ces échanges, en particulier les multinationales.

La régulation des échanges agricoles doit être confiée à une organisation multilatérale qui soit transparente, démocratique, et qui ait effectivement les moyens de sanctionner justement les écarts aux règles précédentes, sans remettre en cause le principe de la souveraineté alimentaire. Cette organisation peut être l'Organisation Mondiale du Commerce, à condition qu'elle soit réformée en profondeur et qu'elle reconnaisse les autres engagements internationaux pris par les Etats membres.

## **Des alliances à construire**

Pour faire aboutir ces propositions, il y a nécessité de construire des alliances, au niveau de chacun des acteurs de la discussion multilatérale.

De Seattle à Gênes, de Porto Alegre à La Havane, il est maintenant largement évident qu'un mouvement social planétaire est en train de se construire. Citoyens du Sud et du Nord, organisations paysannes, défenseurs de l'environnement, des organisations de solidarité internationale, syndicats, mouvements de femmes, ... se retrouvent autour du rejet d'une mondialisation libérale et marchande, et cherchent à construire les bases d'un avenir solidaire et durable. Cette construction prendra du temps : il nous appartient de continuer à consolider ce mouvement, au niveau international comme au niveau local.

Les négociations multilatérales se déroulent entre représentants des Etats. Le rôle de la société civile est donc de faire pression sur les négociateurs (Etat, Communauté internationale), afin qu'ils prennent en compte ses demandes. D'autre part, dans le cadre de négociations internationales, il s'agit de construire des alliances autour d'intérêts convergents pour formuler des positions communes susceptibles d'entrer dans la négociation. Ainsi, dans le rapport de force international actuel, il est plus opportun de soutenir en premier lieu les positions des pays en développement qui reposent la question de la souveraineté alimentaire et des agricultures paysannes au cœur du débat agricole. Ce soutien ne doit pas, bien entendu être inconditionnel. Il nous semble par exemple qu'un soutien pourrait être apporté à la proposition de boîte développement, à condition qu'elle soit amendée pour prendre en compte la nécessaire protection des agricultures paysannes des pays développés.

Les discussions ne doivent pas être limitées à un affrontement Sud-Nord. Il est du ressort et de la responsabilité de la société civile que de peser sur les négociations pour faire prendre en compte les intérêts convergents des agricultures paysannes de part le monde, contre ceux des agricultures industrielles. Ainsi, pourra émerger une position qui fédère une vision commune autour des questions suivantes : quelles agricultures et quels agriculteurs soutenir ?

En particulier, le climat politique européen est actuellement propice à une modification de la politique agricole européenne. Les crises sanitaires successives, la prise de conscience de l'opinion publique européenne sur les effets négatifs de l'agriculture productiviste et pour le refus de la mal bouffe modifient le rapport de force au sein de l'Europe. De plus en plus de voix s'élèvent, au sein même de la classe politique au pouvoir, pour demander une profonde réorientation de l'agriculture. Il y a bien là une opportunité à saisir pour la société civile, notamment européenne, qui doit peser pour que ce mouvement débouche sur une modification de la PAC et des accords agricoles internationaux afin de défendre la souveraineté alimentaire.

## 1) Libéralisation et sécurité alimentaire : un bilan négatif

### *L'accord agricole : des inégalités croissantes*

La libéralisation des échanges, c'est-à-dire la réduction voire l'élimination des barrières douanières, est officiellement engagée dans le secteur agricole depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1995, de l'Accord agricole de l'OMC. De fait, cet accord (cette libéralisation) concerne bien plus que les barrières douanières et touche directement aux politiques agricoles internes des pays, puisqu'il régleme les instruments de protection et de soutien susceptibles d'être utilisés par les Etats. Ainsi, certains types de soutien à l'agriculture sont autorisés (aides directes, par exemple), d'autres sont prohibés (prélèvements variables, régulation des prix). L'accord agricole ne consiste pas à demander aux membres de l'OMC de supprimer les mesures jugées indésirables, mais de les réduire progressivement. Prévoyant que les contraintes imposées pourraient être plus difficiles à supporter pour les pays en développement, le traitement spécial et différencié accordé aux pays du Sud consistait en une moindre réduction des soutiens et en un délai plus long de mise en oeuvre. Quel bilan tirer, 6 ans après la mise en place de l'accord ? <sup>(1)</sup>

L'accord agricole est par essence même fortement inéquitable. En effet, les situations de référence des pays développés et des pays en développement sont extrêmement différentes. Ainsi les Etats-Unis et l'Union européenne consacrent une part importante de leur budget agricole à soutenir leur agriculture. Même en imposant une réduction, les dépenses restent importantes. De plus, l'accord a légitimé les formes d'aides coûteuses budgétairement qui ne peuvent être utilisées que par les pays riches. Enfin, l'Accord ne visait pas à supprimer les formes de concurrence particulièrement déloyales (comme les soutiens directs ou indirects aux exportations), mais à les réduire. Du côté des pays en développement, la situation de départ est complètement différente. En effet, pour bon nombre d'entre eux, la libéralisation avait débuté bien avant 1995 et unilatéralement. Sous la pression des institutions financières internationales (IFI), les divers plans d'ajustement structurels imposés aux pays en développement ont réduit leurs protections aux frontières et leurs niveaux de dépenses publiques, parmi lesquelles les mesures soutenant l'agriculture. Les nouvelles mesures de libéralisation ont donc été imposées aux pays déjà les plus libéralisés. L'accord de l'OMC a en fait consisté en un traitement spécial et différencié au profit des pays les plus riches.

Si l'Accord de l'OMC est plus favorable aux pays les plus riches, ses effets sont différents selon les types d'agricultures, dans tous les pays du monde. Parce qu'il ne prend pas en compte les façons de produire (durables ou non), parce qu'il ne tient pas compte des producteurs, parce qu'il favorise les agricultures exportatrices, il privilégie les agricultures intensives au dépens des agricultures paysannes. Les formes de politiques agricoles autorisées par l'accord sont celles qui protègent les agricultures gourmandes en capitaux. En revanche, les agricultures paysannes, qui ont recours à un degré de capitalisation bien inférieur, sont particulièrement touchées par la libéralisation. Là encore, on peut parler de traitement spécial et différencié, au profit des formes d'agricultures industrielles et exportatrices.

Selon leurs promoteurs, la mise en place de ces politiques d'ouverture devait être l'élément moteur d'une croissance économique rapide, permettant aux pays en développement de rattraper les pays développés. D'autre part, la croissance devait automatiquement permettre la réduction de la pauvreté. Force est de constater que les résultats sont bien loin de ces attentes. Les inégalités se creusent : entre pays riches et pays pauvres, entre couches de populations à l'intérieur des pays (même si, dans les pays développés, les moyens budgétaires permettent l'instauration de palliatifs à la misère la plus insupportable).

---

<sup>(1)</sup> : Pour plus d'informations sur le contenu de l'accord agricole et le bilan de son application, voir le document annexé : « L'Accord agricole de l'OMC »

### *L'agriculture ne peut être livrée aux seules lois du marché*

Appliquer les principes de la libéralisation à l'agriculture, en estimant que le marché va permettre de réguler l'activité (permettre à chacun de se spécialiser dans ce qu'il peut produire à meilleur coût, réguler déficit et excédents de production), c'est omettre une donnée fondamentale : l'activité agricole ne peut être réduite à une activité économique comme les autres, que l'on se place du point de vue du producteur, ou du consommateur.

Le consommateur a besoin de manger : quel que soit le prix des denrées agricoles de base, il consomme. Il peut changer de produit, faire varier (un peu) les quantités, diversifier plus ou moins son alimentation, mais il mange.

Le choix des productions agricoles dépend de plusieurs facteurs indépendants du marché et du niveau des prix. Le facteur agro-climatique est très important, mais il y a aussi le savoir faire du paysan (être éleveur de bovins ou producteur de riz, ce n'est pas le même métier), et la longueur des cycles de production. Il est donc difficile de changer de production en fonction des opportunités offertes par les prix des différents produits. D'autre part, il est relativement difficile, à l'échelle d'une exploitation, de prévoir quelles seront les quantités récoltées : les risques climatiques ou sanitaires ne sont pas parfaitement contrôlables.

Du besoin permanent mais limité du consommateur et des limites de choix imposées au producteur ressort une instabilité générale et permanente des marchés agricoles. C'est pourquoi la tendance générale depuis près d'un siècle a été, non pas vers la libéralisation et la multiplication des échanges, mais vers la protection des agriculteurs des fluctuations du marché. Ces politiques de protection ont été appliquées par tous les pays développés, Etats-Unis et Europe au premier chef. Ils continuent d'ailleurs à appliquer ces protections, nécessaires pour conserver une activité agricole sur leur territoire.

En effet, l'agriculture procure des biens qu'une autre activité humaine ne pourrait fournir. Elle est à la base de la sécurité alimentaire, elle est source d'emplois et de développement rural et permet donc de fixer une population sur un territoire donné, plutôt que de la concentrer dans les villes, elle est un fort support culturel (vecteur d'habitudes alimentaires et de traditions), elle permet de gérer les ressources naturelles et de lutter contre la désertification, et elle a un rôle majeur pour la protection de l'environnement. Toutes les formes d'agriculture ne remplissent pas ses missions : l'agriculture industrielle détruit l'environnement, ne favorise pas l'emploi, fournit un produit standard aux quatre coins de la planète. Toutes ces raisons impliquent qu'une production agricole durable ne peut être remplacée par une autre activité, et plaide pour une protection des agricultures paysannes diversifiées.

### *Des échanges agricoles équitables*

Mettre en avant les conséquences néfastes de l'ouverture des marchés revient-il à refuser les échanges agricoles ? Nous ne le pensons pas. D'abord parce que les échanges sont nécessaires : pour les produits tropicaux (fruits, boissons, épices, coton par exemple), et pour répondre aux besoins en alimentation des pays à déficit vivrier et qui le resteront sur le long terme.

D'autre part, au niveau d'ensembles régionaux homogènes, la suppression des freins aux échanges de produits agricoles est un facteur dynamisant et améliorant pour la sécurité alimentaire, parce qu'elle favorise les complémentarités entre les productions agricoles. Divers exemples peuvent être cités : Europe, pays sahéliens/pays côtiers en Afrique de l'Ouest par exemple. Tant que ces échanges ne mettent pas en concurrence des agricultures de niveaux de compétitivité fondamentalement différents, ils ont des conséquences positives sur l'agriculture et le revenu des producteurs.

En revanche, lorsque la suppression des barrières aux échanges met en concurrence directe des agricultures de niveaux de productivité très différents, comme dans le cas de l'Accord de libre-échange Nord-Américain, entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique, les agricultures paysannes sont immanquablement fragilisées. Cette mise en concurrence internationale est

aussi le fait de l'accord agricole de l'OMC : elle conduit à l'appauvrissement généralisé des paysans, et doit être rejetée. Les échanges sont acceptables et souhaitables à condition qu'ils soient équitables.

## **2) Les négociations agricoles internationales : les positions en présence**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, la discussion pour la renégociation de l'Accord agricole de l'OMC a repris, dans un contexte différent de celui qui prévalait jusqu'alors. En effet, l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle fin 99 constitue un tournant dans l'organisation du commerce international. Jusqu'ici, les négociations reposaient largement sur un accord préalable entre les Etats-Unis et l'Europe (ou de la Quadrilatérale – les précédents plus le Japon et le Canada), validé après quelques corrections par l'ensemble des partenaires commerciaux. Cette pratique, particulièrement vraie dans le domaine agricole apparaît révolue. A Seattle, les pays en développement ont dénoncé le contenu et le processus de travail de la Conférence et souligné qu'ils n'approuveraient pas le contenu de discussions auxquelles ils n'auraient pas été pleinement associés. De même, les organisations de la société civile ont été particulièrement actives pour critiquer l'opacité des négociations et l'absence d'un véritable débat public sur leurs enjeux. Pour élaborer une stratégie lors des négociations agricoles internationales, il est important d'avoir en mémoire les positions des parties directement présentes à la négociation (les Etats), mais aussi des organisations de la société civile, dont le rôle est de peser tant sur les négociateurs que sur l'opinion publique internationale et nationale, pour que le rapport de force devienne favorable aux positions qu'elles défendent.

### *Les Etats*

Des positions des Etats exprimées lors des discussions agricoles à l'OMC, émergent quatre grands groupes de propositions.

- Le premier est celui des grands pays agro-exportateurs, comprenant notamment les Etats-Unis et l'Europe. Ces pays soutiennent très largement leur agriculture et s'affrontent pour la conquête des marchés mondiaux. Bien sûr les modèles américain et européen diffèrent sur les places respectives à accorder au marché mondial et au marché intérieur, et sur le rôle de l'agriculture dans la société. En particulier, l'Union européenne affirme aujourd'hui qu'il faut accorder une place particulière à l'agriculture, parce qu'elle est multifonctionnelle. Mais leur affrontement dans la négociation porte sur les moyens mis au service d'un objectif commun : soutenir l'agriculture intensive et conquérir les marchés mondiaux.
- Le second groupe est celui des pays agro-exportateurs soutenant peu leur agriculture. Ils sont regroupés au sein du Groupe de Cairns<sup>(2)</sup>. Ils considèrent que les politiques agricoles conduisent à une concurrence déloyale sur les marchés mondiaux et les empêchent de profiter pleinement de leurs avantages comparatifs. Ils militent en faveur d'une libéralisation totale de l'agriculture.
- Le troisième groupe de pays est beaucoup plus hétérogène et regroupe une bonne partie des pays en développement. Si les positions des pays divergent sur la nécessité ou non d'approfondir la libéralisation, ils se retrouvent pour demander une plus grande discipline en matière de politique agricole dans les pays développés, un meilleur accès à leur marché et, pour les pays en développement, une plus grande flexibilité en matière de politique agricole, notamment le droit de protéger et soutenir leur agriculture pour assurer leur sécurité alimentaire. En particulier, 11 pays (parmi lesquels Cuba, le Kenya, le

---

<sup>2</sup> Groupe de Cairns : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Fidji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

Pakistan,...) ont proposé l'instauration d'une boîte développement. Ils souhaitent que l'on supprime les distinctions existantes entre les soutiens (ceux qui sont jugés distorsifs et ceux qui ne le sont pas), parce qu'elles offrent aux pays développés trop d'opportunités pour soutenir toujours plus leurs agricultures. Ils proposent en fait la création de deux boîtes : une boîte développement qui permettrait aux pays en développement de protéger et soutenir leur agriculture, et une boîte « tous soutiens » pour les pays développés, qui devraient à terme les supprimer. Ils exigent aussi une suppression immédiate des soutiens aux exportations. Cette proposition est certes imparfaite, en particulier parce qu'elle ne reconnaît pas la nécessité de soutenir et protéger les agricultures paysannes y compris dans les pays développés, mais elle est aujourd'hui la plus intéressante. En effet, elle remet au cœur du débat la nécessité de protéger les agricultures qui remplissent l'ensemble des fonctions décrites plus haut, sans tenir compte du présumé degré de distorsion de tel ou tel instrument de politique.

- Les amis de la multifonctionnalité constituent le quatrième groupe, dans lequel on retrouve l'Union européenne associée à la Suisse, le Japon, la Norvège et la Corée. Ils estiment que la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire la fourniture de biens non marchands, justifie l'octroi de soutiens et une certaine protection. La position ambiguë de certains de ses promoteurs, notamment l'Union européenne, qui ne remettent pas en cause les soutiens aux exportations conduisent de nombreux pays en développement à accueillir avec suspicion cette proposition. Ils jugent en effet que c'est une nouvelle façon pour les pays riches de justifier des soutiens très importants à leur agriculture. Pourtant, introduire la multifonctionnalité dans les négociations commerciales permet d'y intégrer explicitement les biens publics et les services rendus à la collectivité, en soulignant les défaillances de marché. Pour être crédible dans les discussions, la multifonctionnalité doit remplir deux exigences. D'abord, l'exigence de cohérence : défendre une agriculture multifonctionnelle impose de faire le lien avec les accords de l'OMC qui décident des règles en matière de protection de la santé, de l'environnement, d'accès aux ressources génétiques (mesures sanitaires et phytosanitaires, droits de propriété intellectuelle). La multifonctionnalité ne peut être pleinement défendue au sein du seul accord agricole. Ensuite, l'exigence de reconnaissance : défendre un modèle agricole multifonctionnel impose de respecter la multifonctionnalité des autres agricultures, en particulier en ne pratiquant pas de dumping.

### *Les organisations de la société civile*

La sécurité alimentaire et l'agriculture sont depuis longtemps l'une des principales préoccupations des organisations de la société civile, que ce soient les organisations paysannes, les associations de protection de l'environnement, les organisations de solidarité internationale. Toutes ces organisations ont été très actives lors du précédent Sommet mondial de l'Alimentation, à Rome en 96, pendant les négociations de l'Uruguay Round qui ont abouti à la création de l'OMC et lors des précédentes Conférences ministérielles de l'OMC, à Seattle en particulier. Elles continuent de l'être pour les prochaines négociations internationales.

Dans cet exercice, ONG et syndicats de petits producteurs agricoles ont fait alliance. Ils se retrouvent sous le mot d'ordre « pas de nouveaux engagements sans évaluation préalable ».

De même, bon nombre d'organisations se retrouvent sur la revendication du principe de la souveraineté alimentaire, défendue par Via Campesina, c'est-à-dire le droit de chaque pays à définir lui-même sa politique d'approvisionnement alimentaire.

La défense d'une agriculture durable, préservant les ressources naturelles et fournissant des produits alimentaires sains et de qualité, est aussi une revendication convergente des organisations de la société civile.

Mais au-delà de ces positions communes, les points de vue divergent sur un certain nombre de points, dont les deux plus importants nous semblent être les suivants :

- Quelle place pour les échanges de produits agricoles ? Pour certains, le développement de l'agriculture passe par l'approvisionnement des marchés locaux, et donc par une faible amplitude géographique des échanges. D'autres soulignent au contraire qu'aujourd'hui, la principale source de devises de nombreux pays en développement sont des produits agricoles exportés vers les marchés des pays développés, et qu'il faut donc ouvrir ceux-ci assez largement. Une position intermédiaire reviendrait à souligner la nécessité des échanges pour certains produits ou certains pays, mais que les échanges ne peuvent être satisfaisants qu'à condition qu'ils permettent le développement d'une agriculture paysanne. Tous s'accordent au moins sur un point : la nécessité de mettre fin immédiatement aux pratiques de subventions directes ou indirectes des exportations.
- Faut-il sortir l'agriculture de l'OMC ? Les tenants de cette position estiment que la philosophie même qui sous-tend les négociations commerciales internationales est tellement orientée vers le libre-échange qu'il est illusoire de penser les améliorer, et que la spécificité du secteur agricole justifie pleinement qu'il ne fasse pas partie du domaine de compétence de l'OMC. En revanche, des ONG, estimant qu'il faut une régulation des échanges, trouvent plus efficace de pousser pour une profonde réforme de l'OMC que de tenter la construction d'une nouvelle organisation multilatérale. D'autre part, la fin des discussions multilatérales signifierait le retour aux pratiques bilatérales, où les discussions sont beaucoup plus inégalitaires et encore moins transparentes.

### 3) Quelles positions pour défendre les agricultures paysannes ? *Faire reconnaître le droit à l'alimentation comme droit fondamental humain*

Depuis la Conférence mondiale de l'alimentation convoquée en 1974 par les Nations Unies suite à la crise alimentaire de 1973-75, il existe un consensus fort au sein de la communauté internationale pour reconnaître explicitement le droit à l'alimentation pour tout individu. Ce consensus a été réaffirmé lors du Sommet mondial de l'alimentation qui s'est tenu à Rome en 1996, et le sera très certainement lors du prochain Sommet. Le Pacte international relatifs aux droits économiques sociaux et culturels adopté par l'assemblée générale des Nations Unies en 1966 fait aussi référence au droit à l'alimentation, comme droit fondamental de l'Homme. Ce Pacte devrait être largement ratifié par les Etats du Nord et du Sud, ses conditions d'application précisées et ses dispositions prévaloir dans toutes les discussions internationales.

#### *Admettre le principe de souveraineté alimentaire*

Actuellement, l'Accord agricole ne se contente pas de réglementer des pratiques commerciales, mais intervient aussi fortement dans le domaine des politiques agricoles internes des Etats membres de l'OMC, en limitant le nombre d'instruments auxquels ceux-ci peuvent avoir recours pour soutenir leur agriculture. Pour effectivement permettre à l'agriculture de remplir pleinement l'ensemble de ses missions, au premier rang desquelles se place la sécurité alimentaire, il est important de respecter la souveraineté alimentaire des Etats : chaque pays doit pouvoir librement choisir le mode d'approvisionnement en produits alimentaires qu'il souhaite en réponse à l'intérêt collectif national ou régional. Respecter ce principe impose des règles, qui doivent être adoptées globalement et mises en œuvre par chacun. Ainsi, si un pays peut choisir librement ses instruments de politiques agricoles, il doit le faire sans dumping et en respectant la souveraineté alimentaire des autres Etats:

- Libre choix des instruments de politique agricole pour chaque pays, en fonction de ses choix de société démocratiquement déterminés.
- Droit à la protection aux frontières pour protéger les agricultures paysannes : ce droit, qui a été, et est toujours, largement utilisé par les pays développés doit être accessible à chaque pays. Il n'y a pas d'exemples de développement d'une agriculture sans une protection des secteurs agricoles stratégiques ou fragiles, afin de permettre aux producteurs de vivre de leur travail.
- Interdiction des pratiques de dumping, c'est-à-dire de la vente d'un produit à un prix inférieur à son coût de production, y compris les coûts sociaux et environnementaux. En particulier, toutes les formes de soutiens, directs ou indirects, qui conduisent à la vente de produits à prix de dumping doivent être supprimées. Ces soutiens concurrencent de manière déloyale les productions des autres pays.
- Pallier l'instabilité structurelle des prix internationaux : il s'agit à la fois de stabiliser le revenu des paysans pour les produits exportés sur le marché mondial (boissons tropicales, épices, coton par exemple), et de garantir les conditions d'approvisionnement sur les marchés mondiaux à des prix raisonnables pour les pays structurellement et conjoncturellement déficitaires. Cela nécessite l'instauration d'une maîtrise de la production chez les pays agro-exportateurs, afin de permettre une meilleure régulation des cours.
- Promotion des pratiques agricoles durables : les modèles agricoles, pour être durables, doivent prendre en compte les contraintes locales, environnementales et sociales. Le mythe du " miracle technologique " importé de l'extérieur est illusoire.
- Droit à refuser les techniques et technologies jugées inappropriées : un pays doit pouvoir refuser l'introduction sur son territoire de techniques de production (ou de produits agricoles issus de ces techniques), comme les OGM, les hormones de croissance dans l'élevage, des produits phytosanitaires dangereux, etc...sur la base du principe de précaution.
- Libre accès aux ressources génétiques : le droit des agriculteurs et des communautés indigènes à utiliser librement les ressources génétiques doit être reconnu, ce qui implique la suppression des brevets sur le vivant. En particulier, il est indispensable de préserver le libre droit des paysans à reproduire leurs semences.

### *Réguler les échanges internationaux*

Comme nous l'avons vu précédemment, des échanges internationaux sont indispensables, soit pour certains produits, soit pour l'approvisionnement de pays structurellement ou conjoncturellement déficitaires. Ces derniers doivent pouvoir s'approvisionner à un prix raisonnable et stable sur les marchés internationaux. L'aide alimentaire ne peut être considérée comme un substitut à la défaillance des marchés, et doit être réservée aux situations d'urgence. Les pratiques utilisées par les pays exportateurs pour conquérir des parts de marchés, comme les subventions aux exportations, les crédits à l'exportation, mais aussi comme les soutiens sans limite aux producteurs des pays développés, véritables soutiens indirects aux exportations, aboutissent à des prix de dumping. Ces pratiques doivent être abolies. Des échanges internationaux acceptables sont nécessairement régulés. Toutes les règles émises précédemment doivent être effectivement appliquées, ce qui nécessite que des sanctions puissent être prises. La régulation des échanges internationaux implique aussi d'exercer un contrôle sur les acteurs de ces échanges, en particulier les multinationales.

La régulation des échanges agricoles doit être confiée à une organisation multilatérale qui soit transparente, démocratique, et qui ait effectivement les moyens de sanctionner justement les écarts aux règles précédentes, sans remettre en cause le principe de la

souveraineté alimentaire. Cette organisation peut être l'Organisation Mondiale du Commerce, à condition qu'elle soit réformée en profondeur.

#### **4) Quelles alliances ?**

Pour faire aboutir ces propositions, il y a nécessité de construire des alliances, au niveau de chacun des acteurs de la discussion multilatérale.

De Seattle à Gênes, de Porto Alegre à La Havane, il est maintenant largement évident qu'un mouvement social planétaire est en train de se construire. Citoyens du Sud et du Nord, organisations paysannes, défenseurs de l'environnement, des organisations de solidarité internationale, syndicats, mouvements de femmes, ... se retrouvent autour du rejet d'une mondialisation libérale et marchande, et cherchent à construire les bases d'un avenir solidaire et durable. Cette construction prendra du temps : il nous appartient de continuer à consolider ce mouvement, au niveau international comme au niveau local.

Les négociations multilatérales se déroulent entre représentants des Etats. Le rôle de la société civile est donc de faire pression sur les négociateurs (Etat, Communauté internationale), afin qu'ils prennent en compte ses demandes. D'autre part, dans le cadre de négociations internationales, il s'agit de construire des alliances autour d'intérêts convergents pour formuler des positions communes susceptibles d'entrer dans la négociation. Ainsi, dans le rapport de force international actuel, il est plus opportun de soutenir en premier lieu les positions des pays en développement qui reposent la question de la souveraineté alimentaire et des agricultures paysannes au cœur du débat agricole. Ce soutien ne doit pas, bien entendu être inconditionnel. Il nous semble par exemple qu'un soutien pourrait être apporté à la proposition de boîte développement, à condition qu'elle soit amendée pour prendre en compte la nécessaire protection des agricultures paysannes des pays développés.

Les discussions ne doivent pas être limitées à un affrontement Sud-Nord. Il est du ressort et de la responsabilité de la société civile que de peser sur les négociations pour faire prendre en compte les intérêts convergents des agricultures paysannes de part le monde, contre ceux des agricultures industrielles. Ainsi, pourra émerger une position qui fédère une vision commune autour des questions suivantes : quelles agricultures et quels agriculteurs soutenir ?

En particulier, le climat politique européen est actuellement propice à une modification de la politique agricole européenne. Les crises sanitaires successives, la prise de conscience de l'opinion publique européenne sur les effets négatifs de l'agriculture productiviste et pour le refus de la mal bouffe modifient le rapport de force au sein de l'Europe. De plus en plus de voix s'élèvent, au sein même de la classe politique au pouvoir, pour demander une profonde réorientation de l'agriculture. Il y a bien là une opportunité à saisir pour la société civile, notamment européenne, qui doit peser pour que ce mouvement débouche sur une modification de la PAC et des accords agricoles internationaux afin de défendre la souveraineté alimentaire.

## L'ACCORD AGRICOLE DE L'OMC : CONTENU ET BILAN

### 1) L'agriculture exclue des négociations multilatérales jusqu'en 1986

Jusqu'en 1986, l'agriculture était exclue des négociations commerciales internationales. Du fait de son rôle stratégique pour les Etats mais aussi de ses caractéristiques économiques propres, elle était jusque là considérée comme un secteur à part, pouvant bénéficier d'une forte protection et d'un appui important des Etats.

Les grandes régions productrices, et en premier lieu les Etats-Unis et l'Europe, ont ainsi pu mettre en place divers instruments de politique agricole permettant un développement rapide de leur agriculture. Mais ces politiques, en favorisant une agriculture très productive, ont généré des excédents croissants de plus en plus difficiles à écouler. A partir des années 1980, on assiste à une « guerre commerciale » entre les deux grands à coup de subventions à l'exportation.

C'est le coût excessif de ces politiques et leurs effets négatifs croissants sur les échanges internationaux de produits agricoles qui ont conduit les grands pays fournisseurs à intégrer l'agriculture dans les négociations du cycle d'Uruguay. En fait, l'agriculture n'est plus un secteur à part et doit se soumettre dorénavant aux règles de l'économie libérale.

En intégrant l'agriculture dans le cadre de l'OMC, les négociations dépassent désormais le cadre des politiques strictement commerciales pour intégrer les politiques nationales qui ont des effets sur les échanges. En effet, les barrières commerciales classiques ne jouant plus le rôle d'« amortisseurs » entre les différents systèmes de production, ce sont ces politiques qui, selon l'OMC, créent aujourd'hui des distorsions sur le commerce.

Les négociations à l'OMC ne portent donc plus qu'« accessoirement » sur les politiques commerciales pour couvrir de plus en plus le champ des politiques intérieures. Ce contexte de négociation résulte largement de l'internationalisation des processus de production, très liée à celle des échanges. Les firmes transnationales réalisent aujourd'hui les deux tiers du commerce mondial, dont la moitié en intra-groupe. Mais, dans le même temps, il permet aux firmes de faire jouer la concurrence entre cadres réglementaires, souvent au bénéfice des pays qui ont les législations les moins contraignantes.

C'est donc bien la concurrence entre cadres réglementaires, avec ce qu'elle comporte en termes de politiques publiques et de choix de société, qui est aujourd'hui au centre de la négociation commerciale internationale, notamment dans le secteur agricole.

### 2) L'Accord agricole : plus de discipline dans les échanges pour une vision libérale des politiques agricoles

L'Accord agricole est fondé sur une conception libérale de l'économie selon laquelle, du fait des avantages comparatifs, le développement du commerce est bénéfique pour tous et contribue à améliorer le bien être général.

L'agriculture est ainsi engagée dans un double processus de réforme de la politique agricole et de libéralisation des échanges. Il s'agit d'apporter un minimum de discipline aux échanges et aux politiques de soutien qui les sous-tendent.

Concrètement, l'Accord vise à limiter l'utilisation d'outils de politique agricole ayant des effets négatifs, ou effets de distorsion, sur le commerce mondial. Il couvre les soutiens à l'exportation et les mécanismes de protection aux frontières, car ils ont des effets directs sur le commerce. Il couvre aussi les soutiens à la production car ils ont généralement des effets directs sur les volumes de production et donc des effets indirects sur les échanges.

L'Accord concerne donc trois types d'instruments de politique agricole :

- les mesures qui limitent l'accès au marché intérieur,
- les soutiens à la production,
- les aides ou les subventions à l'exportation.

Dans le cadre de l'Accord agricole, les Etats membres de l'OMC s'engagent à réduire progressivement l'utilisation de ces instruments.

En matière d'accès au marché, l'Accord vise à rendre transparents les niveaux de protection et à les réduire pour ouvrir davantage les marchés intérieurs aux importations.

En matière de subventions à l'exportation, dénoncées pour leurs effets de concurrence déloyale sur les productions des pays importateurs, l'objectif affiché est d'en diminuer l'usage.

Enfin, en matière de soutien interne, il s'agit de limiter les utilisations considérées comme ayant le plus d'effets négatifs sur les échanges.

Par ailleurs, tenant compte de leur déficit de développement un traitement spécial et différencié est accordé aux pays en développement et plus particulièrement aux pays les moins avancés. Leurs obligations de réductions sont moins élevées, voire nulles, et ces pays ont potentiellement accès à certains instruments de politique agricole auxquels n'ont plus droit les autres pays.

Enfin, pour prévenir les effets négatifs de l'accord sur la facture alimentaire, les Etats membres de l'OMC ont adopté une Décision ministérielle, dite de Marrakech, en faveur des pays les moins avancés et des pays importateurs nets de produits alimentaires. Il s'agit, en cas de hausse de cette facture alimentaire, d'apporter une aide sous forme financière ou alimentaire.

### **3) Un accord favorable aux agricultures intensives des pays développés**

L'Accord agricole inscrit les politiques agricoles dans un cadre de disciplines fortement influencées par la pensée libérale. Ainsi, les outils de politique agricole sont appréhendés sous l'angle de leurs effets plus ou moins négatifs sur les échanges internationaux et non sous l'angle des objectifs qu'ils visent à atteindre (sécurité alimentaire, emploi rural, aménagement du territoire...).

Pourtant, le pourcentage de produits agricoles faisant l'objet d'échanges internationaux est relativement faible. Et une telle approche exclut de facto les agricultures paysannes d'auto-consommation ou qui approvisionnent des marchés locaux peu connectés au marché mondial. Or, ce type d'agricultures demeure aujourd'hui majoritaire, notamment dans les pays en développement.

En fait, l'Accord agricole a été taillé sur mesure pour les agricultures les plus intensives des pays développés, notamment celles des Etats-Unis et de l'Europe. D'ailleurs, cet Accord est basé sur l'accord de Blair House conclu entre ces deux grandes puissances. Les intérêts des agricultures paysannes notamment des pays en développement sont donc peu pris en compte, malgré le traitement spécial et différencié.

#### *Des marchés toujours fortement protégés au Nord et libéralisés au Sud*

Concrètement, l'Accord agricole élargit potentiellement l'accès au marché des pays développés en diminuant leur protection. Toutefois, cet accès supplémentaire est très limité en particulier pour les pays en développement. La baisse de la protection concerne principalement les produits tropicaux pour lesquels elle était déjà faible. En outre, ce sont des produits pour lesquels les potentialités de développement des échanges vers ces

marchés sont limitées. Et la persistance d'une progressivité des droits de douane en fonction du niveau de transformation des produits limite les bénéfices que pourraient en tirer ces pays, au profit des entreprises agro-alimentaires du Nord qui importent des produits bruts.

Par contre, les produits sensibles pour les agricultures du Nord demeurent fortement protégés. La complexité des droits appliqués et la gestion assez floue des quotas d'importation supplémentaires accordés par ces pays limitent également l'accès à leurs marchés. Et s'il y a eu une baisse de certaines protections, celle-ci est compensée en partie par l'augmentation des aides directes qui permettent de diminuer les prix intérieurs.

Enfin, la protection change de nature : la protection classique via les droits de douane est peu à peu remplacée par des normes sanitaires et techniques, en défaveur des agricultures du Sud qui n'ont pas les moyens de les appliquer.

Les pays du Sud bénéficient de leur côté d'un traitement spécial et différencié. En effet, ils sont soumis à une obligation de réduction de la protection et des mesures de soutien à leur agriculture plus faible que celle imposée aux pays développés. De fait, cet avantage est extrêmement mince, puisque les plans d'ajustement structurels adoptés depuis le début des années 1980 ont en effet fortement réduit le niveau de protection dans ces pays. Les pays en développement avaient donc, bien avant les autres, appliqués de façon unilatérale et plus sévère les mesures adoptées à l'OMC. De plus, la clause de sauvegarde, permettant l'instauration temporaire de protections douanières en cas de forte hausse des importations ou de baisse sensible des prix des produits importés, leur est interdite. Ils ont fait le choix de taux plafonds (fixation d'un niveau de taxation maximum) et non de la tarification. Les taux plafonds pouvant s'avérer insuffisants face à la forte variabilité des cours internationaux, cette interdiction crée une différence de traitement entre pays du Nord et pays du Sud au détriment de ces derniers.

Au-delà du déséquilibre entre le Nord et le Sud que l'Accord agricole ne modifie qu'à la marge, celui-ci passe à côté de l'essentiel. Si rendre les échanges plus fluides et limiter les barrières au commerce peut être une position défendable, la question centrale est avant tout de savoir quelles agricultures protéger et pourquoi les protéger ? La protection est relative à un choix de politique agricole : se protéger pour des raisons de sécurité alimentaire n'a pas le même sens que se protéger pour développer une production intensive destinée à être exportée. Or, force est de constater qu'actuellement les productions intensives très compétitives, notamment grâce aux soutiens dont elles bénéficient, sont aussi mieux protégées que les agricultures paysannes.

#### *La baisse des soutiens internes : un faux-semblant*

Ce volet est sans doute celui qui illustre le mieux le jeu de dupes auquel se sont livrés les Etats-Unis et l'Union européenne. En classant les soutiens internes dans différentes boîtes dont les obligations de réduction diffèrent, ils ont adapté l'Accord à leurs politiques agricoles. Ainsi, non seulement le soutien des pays développés à leurs agricultures n'a pas diminué mais il a augmenté. Ces pays ont seulement joué sur la couleur des boîtes : les soutiens des prix classés dans la boîte orange sont diminués, mais remplacés et souvent augmentés par des aides classées dans la boîte bleue (aides liées à des programmes de limitation de la production) ou dans la boîte verte (aides directes découplées de la production notamment). Ce tour de passe-passe s'appuie sur la théorie économique classique selon laquelle les aides couplées aux volumes de production ou aux prix ont plus d'impacts négatifs que les aides découplées.

Une telle affirmation nous semble plus qu'hasardeuse : considérer que les nouvelles aides américaines découplées ou les soutiens directs européens n'ont qu'un faible impact sur la production et donc sur les échanges n'a pas de sens. D'abord parce que tout soutien versé à un agriculteur est destiné à lui permettre de continuer son activité, donc à produire. Toute aide influe donc peu ou prou sur la production. D'autre part, les aides de l'UE comme des Etats-Unis favorisent l'augmentation de la production, parce qu'elles sont versées sur des

bases historiques qui privilégient les exploitations les plus intensives dont la concurrence déloyale sur les marchés internationaux est dénoncée. En fait, il s'agit seulement de justifier, sur la base d'arguments économiques, les politiques de soutien mises en œuvre dans les pays développés. A terme, les aides américaines et européennes seront concentrées dans la boîte verte : ces deux pays ayant des capacités budgétaires suffisantes, ils seront ainsi libres de soutenir leur agriculture au niveau qu'ils jugent eux-mêmes souhaitables.

De leur côté, du fait de l'application des plans d'ajustement structurels, les pays en développement soutiennent très peu leur agriculture. En outre, le fait d'avoir notifié des soutiens nuls les empêche, du fait des périodes de référence utilisées, de mettre en œuvre aujourd'hui des soutiens classés dans la boîte orange, c'est à dire principalement des soutiens aux prix, des mécanismes de régulation des cours, etc... Or, pour ces pays se sont les soutiens les moins coûteux car ils ne pèsent pas sur un budget de l'Etat déjà très limité. La seule possibilité restant aujourd'hui pour un pays en développement désireux de soutenir son agriculture, c'est l'utilisation d'aides classées dans la boîte verte. Directement supportées par le budget de l'Etat, le faible niveau de celui-ci associé au poids de la dette extérieure les rend de fait pratiquement inutilisables pour les pays du Sud. Dans la pratique, force est donc de constater que les contraintes imposées sur les politiques agricoles sont plus importantes pour les pays en développement que pour les autres, rendant inopérant le traitement spécial et différencié. Là encore le déséquilibre entre agriculture du Sud et agriculture du Nord demeure.

Enfin, le déséquilibre entre le soutien à l'agriculture intensive et celui à l'agriculture paysanne est toujours aussi important, dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud. Comme pour le volet protection, l'Accord agricole sur les soutiens internes à l'agriculture passe donc à côté de la question centrale : que doit-on et qui doit-on soutenir ? Il s'agit moins de se demander quel type d'instrument privilégier que de définir le type d'agriculture que l'on souhaite développer, et le type de producteurs que l'on souhaite soutenir.

#### *Une concurrence toujours aussi déloyale sur les marchés internationaux*

L'Accord impose de diminuer le montant des subventions à l'exportation, mais celles-ci sont toujours importantes. De plus, il ne couvre pas certains instruments de politique agricole qui sont des soutiens aux exportations : crédits à l'exportation, utilisation de l'aide alimentaire à des fins commerciales, entreprises commerciales d'Etat. Enfin, il s'agit là encore en partie d'un marché de dupes : dans les pays développés la baisse des prix de soutien est compensée par une augmentation des aides directes. Grâce à ces aides la diminution des prix intérieurs permet la baisse des subventions aux exportations sans remettre en cause, ou à la marge, la compétitivité des produits exportés. D'une concurrence déloyale fondée sur des subventions à l'exportation, on est passé à une concurrence déloyale reposant sur un soutien direct aux producteurs.

Or, on ne peut considérer qu'il s'agit de dumping car selon l'OMC il y a dumping si l'on exporte un produit à un prix inférieur au prix intérieur. On peut donc vendre sur le marché mondial en dessous du coût de production puisqu'il n'est pas fait référence à celui-ci dans la définition du dumping.

De leur côté, les pays en développement utilisent peu cet instrument. Et s'ils n'en utilisaient pas avant, les périodes de référence les empêchent maintenant d'y avoir accès. Seul point intéressant : l'Accord reconnaît le déficit d'infrastructures des pays en développement en leur accordant la possibilité de soutenir les aides au transport de produits d'exportation.

Au-delà du déséquilibre entre pays du Sud et pays du Nord, l'Accord agricole ne traite pas là non plus de la question centrale de ce volet, à savoir le dumping. Les aides à l'exportation, sauf dans le cas du déficit en infrastructures identifié pour les PED, n'ont pas de raison d'être. Mais au-delà de ces soutiens directs, se pose la question des soutiens indirects aux exportations via les aides à la production. Il est donc nécessaire, de redéfinir la notion de

dumping en faisant notamment référence aux coûts de production et à leur différentiel entre pays.

*Un traitement spécial et différencié en trompe l'œil du fait des contraintes imposées par l'ajustement structurel*

L'Accord agricole est donc favorable aux agricultures intensives des pays développés pour lesquelles il a été conçu. Le traitement spécial et différencié auquel ont droit les pays en développement (période de mise en œuvre plus longue, moindres obligations de réduction, possibilité d'user d'instruments de politique agricole devant être abandonnés pour les autres pays) s'avère très limité et peu efficace. Il l'est d'autant plus que les périodes de référence et certaines mesures, comme l'interdiction d'user de la clause de sauvegarde pour les pays ayant choisi le taux plafond, sont très défavorables aux pays en développement. Mais surtout, les plans d'ajustement structurel mis en œuvre depuis 20 ans et les contraintes budgétaires rendent quasiment inaccessibles les possibilités offertes par l'Accord agricole aux pays en développement en matière de soutien interne, de protection de leur agriculture ou de subventions aux exportations.

Enfin, la Décision de Marrakech s'est avérée inadaptée pour limiter les effets négatifs de l'Accord agricole sur la facture alimentaire des pays en développement.

En conclusion, l'Accord en imposant une ouverture des frontières, déjà largement en vigueur dans les pays en développement, met donc en concurrence deux types d'agriculture qui ne bénéficient pas des mêmes chances. Cela est d'autant plus vrai qu'il ne résout pas le problème de concurrence déloyale posé par les exportations directement ou indirectement subventionnées. Au sein des pays bénéficiant d'un soutien important, l'Accord agricole privilégie aussi les agricultures intensives.

L'Accord agricole négocié à Marrakech s'il offre un cadre minimum de disciplines pour les échanges de produits agricoles et les politiques de soutien, passe donc à côté de la question essentielle : quel type d'agriculture souhaite-t-on développer et donc soutenir ?

#### **4) Un bilan très mitigé concernant la régulation des échanges et la stabilisation des cours internationaux**

Outre la définition d'un cadre de règles et de disciplines pour les politiques agricoles, l'objectif de l'Accord agricole était de libéraliser les échanges en limitant les mesures de politique agricole qui interfèrent avec le libre jeu du marché, à savoir le soutien et la protection de l'agriculture. Les résultats attendus, dont les pays en développement devaient bénéficier en premier lieu, étaient les suivants :

- un accroissement des opportunités d'exportation dû à un meilleur accès aux marchés des pays développés qui restent les principaux marchés de consommation ;
- une plus grande stabilité et une meilleure fiabilité des marchés internationaux résultant de la libéralisation du commerce agricole et de la réduction des distorsions liées aux soutiens internes et à l'exportation : en unifiant des marchés segmentés par les protections, les chocs seraient absorbés par un volume élargi d'échanges et les prix seraient plus stables.
- du coup, une amélioration des conditions d'approvisionnement sur les marchés mondiaux : un pays a avantage à importer tout ou partie de ses besoins lorsque sa production nationale est variable et peu compétitive. Les gains tirés des exportations facilitent d'ailleurs le recours aux importations.

Or, force est de constater que les premiers résultats de l'Accord agricole sont pour le moins décevants.

### *Les exportations de produits agricoles des pays en développement progressent moins que prévu*

Les effets de cet Accord sur les exportations des pays en développement ne sont pas à la hauteur des attentes de ces pays. L'existence de pics tarifaires, la progressivité des droits, leur complexité, le développement des normes, expliquent en partie un résultat décevant. Mais surtout, la crise financière en Asie, des crises de surproduction ou des chocs climatiques ont des effets à la fois sur l'offre et sur les cours internationaux plus importants qu'une baisse de quelques points des droits de douane sur les marchés des pays développés.

### *Des cours internationaux toujours instables*

En dépit de l'Accord agricole, l'instabilité des prix sur les marchés mondiaux n'a pas diminué. La libéralisation effective des échanges plus faible que prévue, l'accès au marché qui ne s'est globalement pas amélioré et des soutiens qui restent importants dans les grands pays producteurs expliquent en partie cette situation. Mais d'autres arguments vont dans le sens d'une instabilité structurelle des marchés agricoles, faisant de l'agriculture un secteur d'activité spécifique :

- la rigidité de l'offre et de la demande de produits agricoles (celles-ci répondent peu et imparfaitement aux signaux donnés par les prix) ;
- l'incertitude concernant les possibilités de croissance de la production agricole mondiale à long terme ;
- les réformes des politiques agricoles ont entraîné une réduction et une privatisation des stocks publics, ce qui accroît les tensions sur les marchés. La baisse des stocks a considérablement renforcé les effets de la sécheresse en 1995 et 1996 ;
- l'attitude des grandes firmes multinationales dans la gestion des stocks est incertaine. Celles-ci pourraient dans certains cas utiliser leur position dominante pour entretenir l'instabilité.

### *Une sécurité alimentaire qui n'est pas mieux assurée*

Ces raisons structurelles de l'instabilité des cours posent la question de la fiabilité des marchés mondiaux pour l'approvisionnement des pays à déficit vivrier. Sachant que cette instabilité ne devrait pas se réduire dans l'immédiat, et compte tenu du faible pouvoir de marché de ces pays déficitaires, l'instauration de règles commerciales et de mécanismes d'approvisionnement, aux plans national et international, susceptibles d'atténuer ou de compenser de telles fluctuations, est un enjeu majeur pour leur agriculture et leur développement.

En dépit des engagements pris par la communauté internationale lors du Sommet de l'Alimentation à Rome, la réduction de l'instabilité des marchés mondiaux n'est pas à l'ordre du jour. Mais, compte tenu de l'enjeu et du rôle croissant qu'entendent jouer les pays en développement dans la négociation agricole, un intérêt manifeste est accordé à la « Décision de Marrakech ». Or, alors que la facture alimentaire s'est accrue depuis la mise en œuvre de l'Accord, cette Décision s'est avérée inappropriée.

## LA MULTIFONCTIONNALITE DE L'AGRICULTURE ET LES CONSIDERATIONS AUTRE QUE D'ORDRE COMMERCIAL

Avec les nouvelles négociations à l'OMC, le caractère multifonctionnel de l'agriculture est réaffirmé par certains comme garde-fou à une libéralisation accrue. Le concept de multifonctionnalité n'est pas nouveau pour autant. Il rappelle simplement que l'agriculture, au-delà de sa fonction primaire de production de nourriture et de matières premières, remplit d'autres fonctions : elle contribue à la sécurité alimentaire et à la viabilité socio-économique de nombreuses zones rurales ; elle apporte aussi des avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles et la préservation de la biodiversité. Or, ces fonctions, que l'on qualifie de non marchandes, font l'objet d'une demande accrue des sociétés. Cette demande est diverse, tout comme le sont les effets non marchands de l'agriculture : elle dépend des types d'agriculture, des conditions naturelles et économiques locales et du poids culturel que possède le secteur dans l'histoire d'une nation.

Parce que l'OMC va dans le sens d'une « marchandisation » de l'agriculture et que le marché ne prend pas spontanément en compte ces fonctions non marchandes, certaines formes de soutien public peuvent dès lors s'avérer nécessaires pour les obtenir. C'est pourquoi l'Europe, la Norvège, le Japon, la Suisse ou la Corée mettent en avant la multifonctionnalité de leur agriculture pour défendre des politiques interventionnistes. Ils veulent que le critère de distorsion des échanges ne soit pas seul pris en compte pour remettre en cause les interventions publiques dans le secteur agricole. Ce faisant, ils espèrent trouver des alliés, notamment parmi les pays du Sud qui, après le cycle d'Uruguay, ont vu fondre leurs marges de manœuvre en termes de politique agricole et de sécurité alimentaire.

L'Accord agricole fait explicitement référence, mais de façon très succincte, aux "considérations autres que d'ordre commercial" de l'agriculture (en anglais "non trade concerns" ou NTCs). Il prévoit que les nouvelles négociations dans le secteur agricole devront prendre en compte ces considérations autres que d'ordre commercial.

Les "considérations autres que d'ordre commercial" recouvrent largement le concept de "multifonctionnalité" de l'agriculture : l'agriculture ne se limite pas uniquement à sa fonction primaire, c'est-à-dire la production d'aliments et de matières premières. Elle joue en effet de nombreux autres rôles :

- garantie d'un certain niveau de sécurité alimentaire,
- protection de l'environnement,
- création d'emploi,
- gestion des territoires ruraux,
- gestion des ressources naturelles (sols, biodiversité), etc.

L'Accord sur l'agriculture cite explicitement deux aspects non commerciaux : la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement.

L'agriculture a donc un rôle multifonctionnel qui ne se limite pas à celui de produire des aliments et des matières premières : elle permet aussi d'assurer des fonctions vitales (sécurité alimentaire, protection de l'environnement, emploi) qui ne sont pas ou imparfaitement prises en compte par le marché.

Cette imperfection du marché peut justifier l'intervention directe des Etats (mesures de soutien et de protection) pour préserver ces fonctions. Ceci est en principe contraire à la philosophie de l'OMC (libéralisation des échanges et des économies).

L'enjeu des discussions à l'OMC sur les aspects non commerciaux est de définir les instruments permettant de préserver les fonctions vitales de l'agriculture sans provoquer des

effets négatifs (distorsions) trop importants sur les marchés (protection des marchés nationaux par exemple). Le débat porte donc surtout sur le degré de distorsion admis.

## Les pays en développement

Les pays en développement défendent principalement la fonction de sécurité alimentaire et la fonction de développement rural à travers les aspects non commerciaux de l'agriculture.

Ils veulent pouvoir disposer d'instruments permettant :

- de protéger les petits agriculteurs et les exploitations familiales,
- d'offrir des emplois aux populations rurales,
- de favoriser le développement rural,
- de protéger la production intérieure en contrôlant les importations,
- de lutter contre la pauvreté.

Ces instruments doivent entrer dans le cadre du traitement spécial et différencié qui leur est accordé et ne doivent pas pouvoir être utilisés par les pays développés qui les revendiquent. Certains proposent même la création d'une boîte développement. La position de l'Union européenne s'apparente en général pour eux à une forme de protectionnisme déguisée.

Nombre d'entre eux, et notamment l'Inde, soulignent que certains aspects de la multifonctionnalité, comme la sécurité alimentaire, ne peuvent être traités de la même façon si l'on est un pays développé ou un pays en développement. Il est alors nécessaire de définir précisément selon les pays quels aspects sont ou ne sont pas des considérations non-commerciales de l'agriculture.

## Les pays "amis" de la multifonctionnalité

24 pays<sup>(3)</sup> ont présenté à l'OMC une note sur la multifonctionnalité de l'agriculture, suite à une initiative de l'Union européenne, du Japon, de Maurice, de la Norvège, de la République de Corée et de la Suisse. Ils revendiquent le droit pour chaque pays de traiter de considérations non commerciales, à savoir :

- le renforcement du développement rural et de sa viabilité socio-économique,
- le renforcement de la sécurité alimentaire,
- le renforcement de la protection de l'environnement,
- la promotion de la coexistence de plusieurs types d'agriculture.

L'Union européenne a déjà mis en place des mesures pour appliquer le principe de multifonctionnalité de l'agriculture dans la réforme de la Politique agricole. Cependant, elle a aussi renforcé les instruments de soutien à une agriculture intensive et « compétitive ».

Au nom de la multifonctionnalité, ces pays justifient la possibilité d'user de soutiens pouvant créer des distorsions sur les échanges. L'Europe reconnaît qu'il faut dans la mesure du possible user d'instruments les moins distorsifs possibles.

## Les Etats-Unis et le groupe de Cairns

Ces pays sont réticents à l'égard du concept de la multifonctionnalité et les pays du groupe de Cairns s'y sont même opposés pendant longtemps.

- Ils reconnaissent que l'agriculture a d'autres fonctions que celle de production, notamment celles qui concernent l'environnement, la sécurité alimentaire et le développement rural.

---

<sup>3</sup> Barbade, Burundi, Chypre, Communautés européennes, Corée, Estonie, Fidji, Islande, Israël, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Malte, Maurice, Mongolie, Norvège, Pologne, République Slovaque, République Tchèque, Roumanie, Sainte-Lucie, Slovénie, Suisse, Trinité-et-Tobago.

- Mais ils veulent que les instruments utilisés aient un impact très limité sur les marchés et qu'ils soient précisément définis : par exemple, les aides utilisées doivent être des aides découplées.

Parce qu'elle relève principalement de préoccupations de pays développés, la multifonctionnalité suscite- de nombreuses réticences dans le cadre des négociations commerciales.

Pour être crédible, la multifonctionnalité devrait répondre à trois types de légitimité. Une légitimité interne d'abord. L'agriculture devrait effectivement répondre aux attentes sociales et économiques exprimées à son endroit. La politique agricole devient alors un exercice de démocratie, de hiérarchisation des priorités nationales, d'articulation des politiques et évidemment d'allocation des ressources.

Une légitimité « de cohérence » ensuite. En abordant les questions de qualité et de sécurité sanitaire, de protection de l'environnement et de biodiversité, la discussion sur la multifonctionnalité de l'agriculture devrait être élargie et articulée avec les négociations sur les droits de propriété intellectuelle, les normes sanitaires et phytosanitaires, etc.

Enfin une légitimité internationale au regard de l'Accord agricole lui-même. Des alliances pourraient se nouer entre les pays amis de la multifonctionnalité et une partie des pays en développement, et en premier lieu les pays importateurs nets de produits alimentaires. Mais cela signifierait notamment mieux gérer les interactions entre les politiques agricoles. L'Europe apparaît de ce point de vue ambiguë : elle revendique à la fois les moyens de protéger et de soutenir une agriculture multifonctionnelle et des instruments d'intervention qui conduisent à concurrencer les agricultures du Sud sur leurs propres marchés et à privilégier une agriculture productiviste.

## DEUX PROPOSITIONS ALTERNATIVES : BOITE DEVELOPPEMENT ET BOITE SECURITE ALIMENTAIRE

### La boîte développement

Dans sa proposition du 12 mars 2001 le Kenya souligne que *"le processus de réforme n'a ni aidé le secteur agricole ni renforcé la sécurité alimentaire. Dans ce pays "la croissance moyenne annuelle de la valeur ajoutée agricole est passée de 3,3 pour cent dans les années 80 à 1,4 pour cent dans les années 90, sans que cela soit compensé par une croissance dans le secteur industriel ou le secteur des services. Les produits alimentaires importés, de plus en plus nombreux, ont supplanté les produits des agriculteurs kenyans sur le marché intérieur. Sans autre source de revenus, les agriculteurs ont eu des difficultés à acheter les produits alimentaires importés, aussi bon marché soient-ils, et cette situation a eu pour conséquence d'accroître la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la malnutrition au Kenya.*

*Pour le Kenya, la sécurité alimentaire est la principale préoccupation liée à des considérations autres que d'ordre commercial. Le bon sens économique veut qu'un pays à vocation agricole qui est soumis à des contraintes financières en raison de problèmes d'endettement, de difficultés afférentes à la balance des paiements et de termes de l'échange défavorables tente de satisfaire ses besoins alimentaires grâce à sa propre production (...).*

Afin de traiter la question de la sécurité alimentaire, le Kenya suggère, comme dix autres pays en développement, la création d'une boîte développement qui devrait être conçue en vue de consolider, renforcer et appliquer concrètement le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement. Elle devrait permettre une certaine souplesse dans l'application des mesures de sauvegarde d'urgence et des mesures de soutien interne qui sont étroitement liées aux mesures visant à répondre aux préoccupations en matière de développement des pays du Sud, à savoir: forte dépendance à l'égard des importations de produits alimentaires, nécessité d'accroître la productivité agricole, sécurité alimentaire, nécessité de protéger les petits agriculteurs et lutte contre la pauvreté.

*Source : OMC, document G/AG/NG/W/ 136, 12/03/2001*

### La boîte alimentaire de l'Inde

Pour l'Inde, la sécurité alimentaire est un enjeu national majeur. La libéralisation des échanges agricoles n'apporte pas de réponse satisfaisante à la préoccupation des pays en développement en matière de sécurité alimentaire, notamment en matière de *préservation des moyens de subsistance des petits exploitants agricoles et de production de denrées alimentaires en quantités suffisantes pour répondre aux besoins nationaux.*

L'Inde justifie sa position en soulignant que l'approche de la sécurité alimentaire mondiale par le libre jeu des avantages comparatifs est irréaliste dans le contexte présent : les pays en développement font face à une contrainte de devises qui limite leur capacité d'importation, contrainte d'autant plus difficile à gérer que les marchés internationaux sont instables.

La production nationale est donc un élément incontournable d'une politique de sécurité alimentaire. Au moins trois types de contraintes internes limitent néanmoins la capacité des pays en développement à accroître leur production domestique :

- Les exploitations sont de petites tailles, ce qui limite l'introduction de la mécanisation et freine l'adoption de nouvelles technologies. Subséquemment, la productivité est faible et la production est fluctuante.
- L'autoconsommation est importante.
- Il y a une importante pression sur le foncier, du fait notamment de l'urbanisation croissante et de l'industrialisation, dans un contexte de forte croissance démographique.

En outre, le secteur agricole permet de faire vivre une large partie de la population et contribue substantiellement au développement économique du pays.

Compte tenu de ces contraintes internes et externes, les objectifs de croissance agricole et de sécurité alimentaire peuvent être atteints par :

- l'amélioration de la productivité,
- l'élévation du niveau des revenus,
- l'atténuation de la vulnérabilité face aux fluctuations des marchés,
- la garantie de la stabilité des prix.

Cela passe par des subventions à l'utilisation d'intrants tels que l'irrigation, les infrastructures, les fertilisants, les pesticides, et par des mesures de soutien de marché.

L'Inde souligne enfin que *"les pays en développement doivent être autorisés à accorder un soutien interne au secteur agricole pour pouvoir relever les défis que leur pose la sécurité alimentaire et préserver la viabilité de l'emploi rural, lequel différerait des mesures de soutien et des subventions qui faussent les échanges et dont l'application est actuellement autorisée par l'Accord"* (OMC, document WT/GC/W/152, mars 1999).

Mais pour l'Inde la sécurité alimentaire ne relève pas de la multifonctionnalité : *"les considérations en matière de sécurité alimentaire et de moyens de subsistance" des pays en développement ne se situent pas du tout sur le même plan que les considérations autres que d'ordre commercial avancées par quelques pays développés dans le cadre de la "multifonctionnalité de l'agriculture" afin de rendre légitimes et donc de perpétuer leurs subventions qui faussent les échanges, et ne devraient pas être confondues avec ces considérations ou leur être assimilées. Dans les pays développés, un très faible pourcentage de la population travaille dans l'agriculture et les moyens de subsistance de la population ne sont en aucune façon menacés comme ils le sont dans la plupart des pays en développement. En outre, bien que leur secteur agricole soit sous-développé, les pays en développement ne souhaitent pas fausser les échanges et voudraient au contraire exiger que la totalité du soutien faussant les échanges soit éliminée de l'Accord actuel pour la totalité des Membres."*

Source : OMC, document G/AG/NG/W102, 15/01/2001

## LA DIRECTIVE DE L'UEMOA

### La boîte développement

L'Union économique et monétaire Ouest africaine (UEMOA<sup>(4)</sup>) est un exemple intéressant de l'implication croissante et très constructive d'un ensemble de pays en développement dans les négociations multilatérales agricoles. La directive présentée ci-après reprend de nombreuses propositions et notamment celle de la boîte développement qui permettrait de desserrer considérablement les contraintes actuelles de l'Accord. Un point particulier est également consacré à la compatibilité entre l'Accord et les règles des organisations de Bretton Woods (Banque mondiale, Fonds monétaire international), afin que ces règles ne soient pas plus contraignantes que celles de l'OMC.

---

### UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST AFRICAINE

#### LE CONSEIL DES MINISTRES

**DIRECTIVE N°01/2001/CM/UEMOA  
RELATIVE AUX POSITIONS COMMUNES DES ÉTATS MEMBRES DE L'UEMOA  
POUR LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES DE L'OMC  
SUR L'AGRICULTURE**

**LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST  
AFRICAIN (UEMOA)**

**VU** le Traité de l'UEMOA, notamment en ses articles 4, 16, 20, 21, 26, 82 à 85, 101 et 102;

**VU** le Protocole Additionnel n° II relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA, notamment en ses articles 13 et 14;

**SOUCIEUX** d'assurer une participation efficiente des États membres de l'UEMOA au système commercial multilatéral, géré par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), leur permettant de tirer pleinement avantage de la mondialisation ;

**DÉSIREUX** d'assurer une meilleure coordination des positions des États membres, en vue des négociations commerciales multilatérales de l'OMC sur l'Agriculture ;

**SUR** proposition de la Commission ;

**VU** l'avis en date du 11 mai 2001 du Comité des Experts Statutaire ;

#### **ARRÊTE LA DIRECTIVE DONT LA TENEUR SUIT :**

**Article Premier :** Les positions communes de négociation des États membres de l'UEMOA, pour les négociations commerciales multilatérales sur l'Agriculture, en cours au sein du Comité de l'Agriculture de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), sont arrêtées telles qu'elles figurent en annexe à la présente Directive.

**Article 2 :** Lors des négociations, les positions visées à l'article 1er ci-dessus sont présentées, au nom des États membres de l'UEMOA, par la Délégation de l'État assurant la présidence en exercice du Conseil des Ministres de l'Union. Les délégations des autres États membres veillent, dans leurs interventions, à se conformer aux positions communes de l'Union.

---

<sup>(4)</sup> L'UEMOA regroupe les 8 pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Sénégal, Mali, Niger, Togo.

**Article 3** : La Commission de l'UEMOA participe aux négociations et apporte aux délégations des États membres l'appui technique nécessaire à la défense des positions communes de l'Union.

**Article 4** : La Commission, en relation avec l'État assurant la présidence en exercice du Conseil, rend compte régulièrement au Conseil de l'état d'avancement des négociations.

**Article 5** : La présente Directive, qui entre en vigueur à compter de sa date de signature, sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union.

**Fait à Lomé, le 21 mai 2001**

**Le Président du Conseil des Ministres,  
Abdoulaye DIOP**

**ANNEXE A LA DIRECTIVE N° 01/2001/CM/UEMOA  
RELATIVE AUX POSITIONS COMMUNES DES ÉTATS MEMBRES DE L'UEMOA POUR  
LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES DE L'OMC SUR  
L'AGRICULTURE**

L'UEMOA est une organisation d'intégration régionale créée le 10 janvier 1994. Elle regroupe les États membres suivants: la République du Bénin, le Burkina Faso, la République de Côte d'Ivoire, la République de Guinée-Bissau, la République du Mali, la République du Niger, la République du Sénégal et la République Togolaise. Ces pays appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés (PMA), excepté la Côte d'Ivoire (pays en développement), et sont tous éligibles à " l'Initiative pays pauvres très endettés (PPTE) ". Tous les pays de l'UEMOA sont, par ailleurs, exportateurs de produits agricoles et importateurs nets de produits alimentaires.

Les États membres de l'UEMOA considèrent que les négociations commerciales multilatérales, actuelles, sur l'agriculture, devraient être davantage des négociations sur les politiques de développement que sur les droits de douane. Le secteur agricole représente une composante essentielle des économies des États membres de l'Union, aussi bien en termes de contribution au PIB, d'emploi, que d'échanges internationaux et de sécurité alimentaire. En considération de cette importance de l'agriculture, le Traité de l'UEMOA prescrit, au chapitre V du Protocole Additionnel n° II relatif aux Politiques sectorielles de l'Union, la mise en œuvre d'une politique agricole commune, dont les objectifs s'énoncent comme suit :

a) la réalisation de la sécurité alimentaire et d'un degré adéquat d'autosuffisance au sein de l'Union, tenant compte des complémentarités entre les États membres et de leurs avantages comparatifs respectifs;

b) l'accroissement sur une base durable de la productivité de l'agriculture, grâce à la maîtrise du progrès technique, au développement et à la rationalisation de la recherche, de la production et des filières agricoles, ainsi qu'à l'utilisation optimale des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre et des intrants, en vue d'améliorer le niveau de vie des populations rurales;

c) l'amélioration des conditions de fonctionnement des marchés de produits agricoles et des produits de l'élevage et de la pêche, tant pour les producteurs que pour les consommateurs.

Dans l'élaboration des principes directeurs de la politique agricole commune, il est tenu compte :

a) du caractère particulier de l'activité agricole, lié à sa spécificité sociale et aux disparités structurelles et naturelles existant entre les différentes régions agricoles;

b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns:

c) du fait que, dans les États membres, l'agriculture est intimement liée aux autres secteurs de l'économie.

Partant du constat que la mise en œuvre de l'Accord sur l'Agriculture issu du Cycle d'Uruguay n'a pas entraîné les résultats attendus dans le secteur agricole et que les règles en vigueur ne permettront pas de parvenir aux objectifs de la politique agricole commune, les pays membres de l'UEMOA arrêtent les présentes positions communes de négociation.

A cet effet, les enjeux des États membres de l'UEMOA dans le cadre des futures négociations agricoles se situent à deux niveaux :

- obtenir des pays développés qu'ils libéralisent effectivement leurs politiques agricoles, afin d'améliorer la compétitivité interne et externe des produits agricoles qui présentent un intérêt pour le pays en développement et les pays les moins avancés, notamment les produits à haute valeur ajoutée ;
- œuvrer au renforcement et à l'amélioration des dérogations en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés.

## **I. Mesures en vue d'une libéralisation effective des politiques agricoles des pays développés**

Les mesures y relatives concernent les politiques d'accès aux marchés, de soutien interne et de subvention aux exportations.

### **I-1 Au niveau de l'accès au marché**

Les prochaines négociations sur l'Agriculture devraient déboucher sur:

- une réduction substantielle des crêtes tarifaires par les pays développés et les nouveaux pays industrialisés : cette mesure permettra aux pays en développement de bénéficier de droits de douane plus bas et facilitera l'accès de leurs produits aux marchés des pays développés;
- une forte atténuation de la progressivité des droits, en vue d'accroître la diversification de la production agricole des pays en développement vers des produits à haute valeur ajoutée: en effet, les droits de douane payés sur les exportations africaines à l'entrée des marchés des pays développés étant proportionnels au degré de transformation des produits, les pays africains sont enclins à continuer d'exporter des produits agricoles peu ou non transformés, ce qui n'est pas de nature à permettre une création de valeur ajoutée locale ;
- un libre accès des produits agricoles originaires des pays les moins avancés sur les marchés des pays développés, au lieu des 43%, en moyenne, de réduction des droits de douane octroyés jusqu'ici : l'offre faite par l'Union Européenne dans ce sens, à savoir, une exonération totale pour les pays les moins avancés, devrait être reprise par tous les pays développés ;
- le maintien de la Clause de Sauvegarde Spéciale dans l'Accord sur l'Agriculture renégocié, et l'extension de cette clause aux pays en développement et aux pays les moins avancés qui en sont actuellement exclus, sans la conditionnalité relative au processus de tarification ; cette disposition permettra aux États membres de l'UEMOA de rendre la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) conforme aux règles de l'OMC ;
- un assouplissement des conditions de recours à la clause par les pays en développement: ainsi, les niveaux de déclenchement (quantités ou prix) pourraient être fixés annuellement par les pays concernés, soit sur la base de leur consommation intérieure et de leur production (quantités de l'année précédente), soit sur la base de leurs coûts de production intérieure (prix).

## **I-2 Au niveau du soutien interne**

### a) la réduction des mesures de soutien interne

Les mesures de soutien dans les pays développés devront être réduites de manière substantielle, de façon à éliminer le déséquilibre dans l'usage de telles mesures entre les pays développés et les pays en développement.

### b) un examen critique de l'utilisation des mesures de la "boîte verte" et de la "boîte bleue" par les pays développés.

- "la boîte verte"

Il a été constaté que, malgré les réductions du soutien interne dans les pays développés mesuré à partir de la MGS, les niveaux généraux de soutien se sont, dans l'ensemble, accrus au lieu de diminuer. Il apparaît que beaucoup de pays développés, notamment l'Union Européenne et les USA, soutiennent leurs agricultures, à travers des programmes relevant non plus de la MGS soumises à des engagements de réduction, mais de la "boîte verte", échappant ainsi à une obligation de réduction.

En outre, le décuplement de l'aide des niveaux de production n'exclut pas des effets sur la production par le biais, par exemple, de l'augmentation du revenu des agriculteurs, ce qui peut accroître leur propension à investir dans la production.

La "boîte verte" peut ainsi masquer le soutien que continuent d'apporter les pays développés à leurs agricultures. Il conviendrait donc de prévoir des dispositions dans le nouvel Accord pour limiter l'utilisation abusive des mesures de cette boîte par les pays développés.

- "La boîte bleue"

A ce niveau, tout soutien couplé à la production doit être supprimé.

### c) une augmentation des niveaux de minimis.

La limite du pourcentage de minimis à retenir pour les pays en développement devrait être augmentée à au moins 10%. Ceci permettrait aux pays en développement de bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre pour mettre en œuvre des mesures appropriées de soutien à leur secteur agricole.

## **I-3 Au niveau des subventions à l'exportation**

Une élimination des subventions à l'exportation et l'instauration d'une discipline sur les crédits à l'exportation sont à retenir.

Il est souvent avancé que le bénéficiaire des subventions aux exportations auxquelles procèdent surtout les pays développés, est le consommateur urbain des pays en développement, qui a ainsi accès à des produits alimentaires à bas prix.

Dans la plupart des cas, cet avantage apparent n'est que de court terme, car souvent anéanti par les difficultés de balance de paiement, de telle sorte que les vrais bénéficiaires sont les producteurs des pays développés, dont le niveau de revenu est maintenu grâce aux subventions.

Par ailleurs, les subventions à l'exportation contribuent à entretenir des flux de produits artificiellement compétitifs, favorisant ainsi le détournement des échanges, et la réduction des activités économiques liées à l'agriculture et la dépendance alimentaire dans les pays en développement.

L'élimination de ces pratiques dans les pays développés permettra de résoudre durablement les problèmes de sécurité alimentaire dans les pays en développement.

Toutefois, les pays les moins avancés devront bénéficier de plus de flexibilité dans l'utilisation des subventions à l'exportation, en vue de promouvoir leurs exportations de produits agricoles à fort potentiel d'exportation. En d'autres termes, il s'agit d'aller au-delà

des listes de ces États, et d'étendre le champ d'application des dérogations à d'autres formes de subventions à l'exportation.

## **II. Le renforcement des dérogations en faveur des pays en Développement et des pays les moins avancés**

### **II-1. Le traitement spécial et différencié**

Il s'avère que, dans la plupart des pays en développement et des pays les moins avancés, dont les pays de l'UEMOA, il n'est pas possible d'accomplir des progrès significatifs permettant de promouvoir la croissance économique, lutter contre la pauvreté et renforcer la sécurité alimentaire sans développer, de façon substantielle, le potentiel du secteur agricole et sa contribution au développement économique global.

Le traitement spécial et différencié constitue une réponse à l'inégalité de niveaux entre pays développés et pays en développement, du point de vue de l'économie, des finances, de la technologie et du développement.

Le maintien de ce principe ne devrait donc pas faire l'objet d'une remise en cause lors des négociations. Par contre, l'application de ce principe devrait se traduire dans les textes, par le renforcement des dérogations actuelles reconnues aux pays en développement et aux pays les moins avancés, ainsi que par la prise en compte de la situation particulière des pays enclavés.

Dans cette perspective, il conviendrait de fonder la définition des critères, en matière d'engagement et de délai, sur des indicateurs économiques, objectifs et vérifiables, notamment, en tenant, davantage, compte du niveau de développement et de la croissance dans le secteur agricole.

Une plus grande flexibilité devrait également être accordée aux pays en développement, et tout particulièrement aux pays les moins avancés, dans l'application des mesures d'urgence pour protéger les petits agriculteurs contre les importations et les pratiques commerciales déloyales, en particulier celles qui affectent la production vivrière de base destinée à la consommation locale.

### **II-2. La création d'une "boîte développement"**

Compte tenu du rôle de l'agriculture et de ses liens horizontaux avec d'autres secteurs dans les pays de l'UEMOA et dans les pays en développement de manière générale, il est demandé la création d'une "boîte développement" qui aura pour caractéristique principale de conférer une plus grande flexibilité aux orientations des politiques nationales en matière agricole.

L'article 20 de l'Accord sur l'agriculture stipule que les engagements au titre du programme de réformes devraient être pris, en tenant compte des considérations autres que commerciales, y compris la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement.

Les pays en développement pourraient avoir besoin d'accorder à leur secteur agricole, des soutiens et aides ciblés, à travers, par exemple, les aides à l'investissement, à la recherche et aux transferts de technologies, les subventions aux intrants et la protection des ressources naturelles, afin d'évoluer vers des activités à forte valeur ajoutée ou de desserrer les contraintes associées à l'offre pour favoriser le développement économique. De tels soutiens seraient éliminés, au fur et à mesure de l'augmentation de la compétitivité et de la rentabilité.

Les instruments de la "boîte développement" devraient contribuer, en particulier, à la réalisation des objectifs suivants :

- accroître l'offre intérieure de produits alimentaires, notamment d'aliments de base;
- favoriser un développement agricole durable ;
- améliorer la sécurité alimentaire et l'accessibilité à la nourriture;
- promouvoir la création d'emplois au niveau des populations défavorisées des zones rurales, afin de relever leur niveau de vie dans le cadre de la lutte contre la pauvreté;
- protéger la production locale des importations à bas prix
- permettre la flexibilité nécessaire, en ce qui concerne les soutiens indispensables à l'accroissement des capacités de production et de la compétitivité.

### **II-3 La Décision ministérielle de Marrakech**

L'application de la Décision ministérielle concernant les effets négatifs possibles de la mise en œuvre du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires n'a pas été effective.

Des mécanismes opérationnels devraient être adoptés, afin de permettre la mise en œuvre des mesures de soutien, notamment l'assistance technique et financière dans le cadre de la Décision. Ainsi, la mise en œuvre de la Décision devra faire l'objet d'un suivi-évaluation périodique, dans un cadre institutionnel formel. Par ailleurs, le mécanisme d'injection de l'aide alimentaire sur le marché local des pays en développement devrait être ciblé de manière à éviter toute perturbation de la production nationale.

### **II-4 Autres sujets de négociation**

#### **a) Les mesures sanitaires et phytosanitaires**

Les normes de qualité et de sécurité sont, essentiellement, déterminées par les pays développés, les pays en développement étant rarement représentés dans les instances où se prennent les décisions.

Ces normes sont, par ailleurs, difficiles à atteindre pour les pays en développement et peuvent être utilisées, de façon déguisée, comme mesures protectionnistes par les pays développés. En effet, la plupart des pays en développement, dont ceux de l'UEMOA, sont confrontés, au double plan, administratif et technique, à un manque

d'institutions et de compétences requises pour valider la qualité des produits exportés et celle des produits importés, de sorte que le système de gestion des risques qui constitue un des aspects essentiels de l'Accord SPS n'est que faiblement engagé dans ces pays.

L'article 9 de l'Accord SPS dispose que les Membres de l'OMC acceptent de fournir une assistance technique aux pays en développement, soit au plan bilatéral, soit par le biais des organisations internationales. Les pays de l'UEMOA demandent par conséquent une application effective de cette mesure permettant la mobilisation de cette assistance ainsi que d'autres moyens, en vue d'assurer :

- la formation du personnel de contrôle des pays en développement ;
- la participation plus effective et plus efficiente des pays en développement aux travaux des comités ;
- la création et le renforcement des capacités d'analyse des laboratoires et services de certification et de contrôle ;
- l'accroissement des capacités d'inspection des services de contrôle.

En outre, l'UEMOA propose la négociation d'une clause, selon laquelle la prohibition de production, de commercialisation et d'utilisation de produits, intrants et autres

consommations intermédiaires dans les pays développés serait également étendue aux pays en développement membres. En d'autres termes, il s'agit d'introduire l'application d'une "clause de précaution généralisée" aux interdictions pour des raisons sanitaires et phytosanitaires.

**b) La compatibilité entre les mesures autorisées par l'OMC et celles des PAS/PASA**

La plupart des pays de l'UEMOA n'ont pas pu bénéficier des exemptions et autres traitements spéciaux et différenciés issus des Accords du Cycle d'Uruguay, notamment dans le domaine de l'agriculture, en raison des conditionnalités qui sous-tendent les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) et/ou les Programmes d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) qu'ils ont signés avec les Institutions de Bretton Woods. La conséquence de cette situation est que le niveau de libéralisation et d'ouverture des marchés dépasse de loin le niveau prescrit par les engagements dans l'Accord sur l'Agriculture, tandis que le niveau de soutien est faible et insuffisant pour promouvoir certaines productions agricoles indispensables dans l'Union.

Les pays membres de l'UEMOA souhaitent, en conséquence, que soit négociée "une clause de conformité minimale" entre les mesures autorisées par l'OMC et les conditionnalités des réformes préconisées par les Institutions de Bretton Woods, afin de permettre aux pays qui se trouveraient dans cette situation de tirer réellement profit des dérogations auxquelles ils pourraient prétendre.

Ce problème pourra être posé dans le cadre du Groupe Intégré (Banque Mondiale, FMI, CCI, CNUCED, OMC, PNUD) dont l'élargissement du champ et la catégorie des pays concernés seront sollicités.

## L'ADPIC : UN RISQUE POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE

L'accord sur les Aspects des Droits de la Propriété Intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995. Sa renégociation commencée début 1999 donne lieu à des oppositions fortes entre pays du Nord et pays du Sud.

L'Accord oblige les Etats à protéger les inventions de produits et de procédés. Il prévoit la possibilité de périodes transitoires pour l'application de l'intégralité de l'accord : 5 ans pour les pays en voie de développement et les pays en transition, 11 ans pour les pays les moins avancés.

Ce texte impose donc aux Etats membres de l'OMC de mettre en place des droits de propriété intellectuelle sur les variétés végétales, soit par des brevets, soit par un système original efficace (sui generis) pour protéger les obtentions végétales au niveau national, comme par exemple le système de l'UPOV (Union pour la protection des obtentions végétales).

La grande différence entre les protections par brevets et par l'UPOV, c'est qu'on ne peut utiliser une variété protégée par brevet sans payer de droits, même à des fins de recherche ou pour utilisation à la ferme. Ce système renforce donc beaucoup les droits des sélectionneurs. D'ailleurs, toutes les variétés de plantes génétiquement modifiées mises sur le marché sont protégées par des brevets : toute reproduction d'un OGM sans verser de royalties est illégale et considérée comme de la piraterie. Sans brevet, le retour sur investissement des entreprises de biotechnologie serait insuffisant : les OGM ne peuvent être rentables qu'à condition qu'ils soient brevetables.

Personne ne remet en cause le principe qu'un inventeur puisse légitimement protéger son invention du copiage et du piratage. Ce qui est en négociation c'est l'équilibre entre le droit de l'inventeur et celui de l'utilisateur. Plus généralement, le brevetage ou non du vivant fait également l'objet d'importants conflits.

Les pays en développement ont exprimé à Seattle de fortes réserves sur la mise en place des ADPIC pour plusieurs raisons.

Interdite par les brevets, l'utilisation des semences de ferme est en général permise par les autres formes de protection des variétés végétales. C'est un enjeu extrêmement important, car l'utilisation par l'agriculteur d'une partie de sa récolte pour les futures semences est la pratique très largement majoritaire, à plus de 90 %, dans les pays en développement. Obliger les agriculteurs à racheter chaque année leurs semences pose plusieurs problèmes. Le premier est celui du coût.

Le type de variétés disponibles en est un autre. En général, les firmes semencières ne proposent pas à la vente toutes les variétés existantes, et notamment les variétés locales et traditionnelles. Obliger à l'achat de semences chaque année, c'est octroyer un pouvoir très important aux semenciers qui contrôleront les variétés cultivées. Cela peut entraîner un appauvrissement de la biodiversité.

### **Exemple : le maïs transgénique**

La firme Monsanto a développé une variété de maïs transgénique qui résiste aux insectes. Cette variété a été brevetée. Par conséquent, les agriculteurs qui habituellement utilisent une partie de leur récolte de maïs pour la replanter et obtenir une nouvelle récolte ne peuvent plus le faire. En effet, ils seraient coupables d'utiliser une invention brevetée sans l'autorisation de l'inventeur, donc de piraterie. Ils sont alors obligés de racheter chaque année toutes leurs semences à la firme Monsanto.

Les pays en développement voudraient que le principe du « privilège de l'agriculteur » d'utiliser ses propres semences soit reconnu dans l'accord de l'OMC. Mais les grands groupes semenciers sont totalement opposés à cette proposition, qui va à l'encontre de leurs intérêts financiers immédiats, et font pression sur leurs gouvernements.

Pour empêcher les agriculteurs d'utiliser des semences de ferme, les firmes biotechnologiques ont même mis au point un procédé transgénique, appelé Terminator, qui rend stériles les graines issues de plantes transgéniques. Suite à la réaction extrêmement négative de l'opinion publique mondiale, la firme Monsanto a décidé de surseoir à son utilisation. Mais les firmes semencières continuent à développer des programmes de recherche pour limiter génétiquement le privilège du producteur.

Entre la dépendance vis-à-vis des semenciers, l'appauvrissement de la biodiversité, et le développement de technologies du type Terminator, la brevetabilité du vivant risque de remettre en cause la sécurité alimentaire notamment des pays en développement.

Les pays africains se sont déclarés totalement opposés au brevetage des végétaux et des animaux et de toutes les parties qui les composent. Ils veulent que soient reconnus dans l'ADPIC les principes de la Convention sur la biodiversité. Ils demandent notamment le maintien des pratiques paysannes traditionnelles, notamment le droit de faire ses propres semences, de les échanger et de vendre leur récolte. Enfin, ils souhaitent l'interdiction de tout droit ou pratique qui affaiblirait la souveraineté alimentaire des pays en développement.

## LES NORMES DANS LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES

Les négociations de l'OMC visent à réduire les entraves au commerce. Pour autant, l'existence de normes sur les produits échangés est nécessaire. En effet, les normes garantissent la "qualité" des produits auprès des consommateurs.

Les Accords de l'OMC (Accord SPS et Accord OTC) relatifs aux normes visent à empêcher que celles-ci soient utilisées dans un but de discrimination et de protection du marché intérieur. Avec la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires, les normes peuvent en effet devenir des instruments très "performants" de protection. Ces accords reprennent donc le principe du traitement national (non discrimination entre produit étranger et produit national) et définissent un certain nombre de critères afin que les normes ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce.

### **L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)**

Les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ont pris beaucoup d'importance ces dernières années. Destinées à protéger les consommateurs, les animaux et les plantes, les mesures SPS peuvent porter sur les zones de production, l'inspection des produits, les procédés de production ou encore le contenu en résidus de pesticides. L'Accord agricole fait explicitement référence à l'Accord SPS.

Il existe des normes internationales en la matière qui sont fournies par des institutions spécialisées : la Commission du Codex Alimentarius pour la santé humaine, l'Office international des épizooties (OIE) pour la santé animale, et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Ces normes sont reconnues par l'OMC et les mesures de protection qui s'y réfèrent sont admises. En revanche, toute législation nationale qui amène à une protection plus stricte des échanges doit être scientifiquement justifiée. Un Comité SPS a été créé dans le cadre de l'OMC pour veiller à la bonne application de l'Accord.

#### *Exemples de normes SPS*

- La commercialisation d'un produit peut difficilement être entravée si le pays ne démontre pas scientifiquement que sa consommation comporte des risques. Ainsi, la réglementation européenne interdisant dans l'Union la production et l'importation de viande aux hormones (essentiellement en provenance des Etats-Unis) a été jugée par l'OMC, en août 1997, contraire aux dispositions de l'Accord SPS, car les risques pour la santé de la viande aux hormones n'ont pas pu être scientifiquement prouvés.
- En 1999, l'Europe a stoppé les importations de certains poissons et produits de la pêche en provenance d'Ouganda et du Kenya sous prétexte d'une épidémie de choléra. Il a été démontré plus tard que le choléra n'était pas transmissible aux poissons.
- Les viandes bovines originaires de certaines régions d'Afrique ne peuvent pas être exportées vers les marchés européens car elles sont produites dans des zones où sévissent certaines maladies recensées par l'Office international des épizooties.

### **L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)**

L'Accord OTC couvre toutes les réglementations techniques et les procédures d'évaluation de conformité autres que celles concernant la santé des hommes, des animaux et les végétaux qui relèvent de l'Accord SPS.

Cela concerne par exemple l'obligation pour un producteur d'indiquer sur l'emballage la composition nutritionnelle de son produit, l'interdiction de vendre des produits qui peuvent favoriser certaines allergies, ou encore les normes de conditionnement et d'étiquetage.

### **Les conséquences de ces Accords pour les pays en développement**

Les pays en développement considèrent que les normes techniques et SPS sont avant tout des outils de protection. Il est vrai que certains pays développés peuvent y trouver un moyen de protéger des secteurs d'activité ouverts à la concurrence. Mais la suspicion provient aussi du fait que les normes dans les pays en développement sont souvent moins contraignantes que les normes internationales. De plus, les systèmes de normalisation internationale sont très complexes et contraignants et les PED y participent très peu. Leurs intérêts ne sont donc que rarement pris en compte.

#### *Exemple de normes OTC*

- L'importation de mangues peut être stoppée si les cartons d'emballage ne respectent pas certaines normes de composition.
- Pour pouvoir exporter des viandes vers le marché européen les fournisseurs potentiels doivent mettre les abattoirs aux normes fixées par l'Union européenne.

En outre, les pays en développement n'ont pas toujours des moyens matériels, financiers et humains suffisants pour appliquer les normes imposées par les pays développés. Modifier par exemple la pêche, la conservation, la transformation et le transport de poissons et pouvoir garantir un risque presque nul pour le consommateur peut avoir un coût très élevé. Un traitement spécial et différencié est donc accordé aux PED pour éviter que ces obstacles techniques n'aient des effets trop contraignants sur leurs échanges. Les dispositions de ce traitement comprennent des exceptions limitées dans le temps et des engagements en matière d'assistance technique et financière.