

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXII European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Almerimar-El Ejido (Spain) – 21-25 October 2003**

**XXII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
– Almerimar-El Ejido (Espagne) – 21-25 octobre 2003**

**XXII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
– Almerimar-El Ejido (Spanien) – 21-25 Oktober 2003**

Round Table – Table ronde – Runder Tisch

**EFFECTS OF THE WTO ON THE CAP AND ON NATIONAL RURAL
LAW, PARTICULARLY IN THE CONTEXT OF ORGANIC
AGRICULTURE**

**REPERCUSSIONS DE L'OMC SUR LA PAC ET SUR LE DROIT
RURAL NATIONAL, NOTAMMENT EN CE QUI CONCERNE
L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE**

**AUSWIRKUNGEN DER WTO AUF DIE GAP UND DAS
NATIONALE AGRARRECHT, INSBESONDERE MIT BEZUG AUF
DIE ÖKOLOGISCHE LANDWIRTSCHAFT**

National Report – Rapport national – Landesbericht

France – la France – Frankreich

Les nouvelles négociations multilatérales du cycle de Doha et ses implications sur la PAC

Alain REVEL, INRA

Introduction : Le programme et le calendrier du Doha Round en question

En même temps que la transformation du GATT en OMC, l'*Accord agricole de l'Uruguay round (AAUR)* a été signé, en décembre 1994 à Marrakech. D'une durée de 6 ans, l'AAUR avait prévu dans son article 20, la continuation du processus de réforme des politiques agricoles en amorçant une nouvelle négociation multilatérale un an avant la fin de la période d'application de l'accord (1^{er} juillet 1995 – 30 juin 2001).

Après l'échec de Seattle en novembre 1999, cette date limite d'un an avant l'année 2001 n'a pu être respectée et la *déclaration ministérielle de Doha en novembre 2001* a lancé le *Doha round* (nouveau nom donné au *Millennium round* avorté à Seattle, nom que certains voudraient remplacer par *Doha development agenda*, car ce round pourrait être celui du droit des Pays en Développement, PED, à contester les politiques agricoles des pays riches). En fait dès le début de l'an 2000 des négociations avaient débuté sur les thèmes agricoles, mais le mandat de Doha a précisé à nouveau les 3 objectifs principaux :

- Des améliorations substantielles dans l'accès aux marchés (ce qui suppose des diminutions des droits de douanes¹ mais aussi des suppressions de barrières non tarifaires en liaison avec l'*Accord sanitaire et phytosanitaire SPS*, l'*Accord sur les obstacles techniques aux échanges TBT* et l'*Accord sur les aspects des droits des propriétés intellectuelles TRIPS* ou *ADPIC* qui concerne les contrefaçons d'appellation d'origine).
- Des réductions de toutes les formes de subventions aux exportations avec l'objectif ultime de les voir disparaître totalement (cette périphrase visant non seulement les restitutions et les aides américaines de l'*Export Enhancement Program*, mais aussi les prêts bonifiés américains pour les exportations). Question importante : inclura t'on dans ces subventions aux exportations les *marketing loan deficiency payments* américains qui jouent un rôle analogue, et même en plus efficace, à nos restitutions en abaissant le prix des produits agricoles américains, à la fois sur les marchés extérieurs et intérieur ?
- Des réductions substantielles des aides nationales qui ont un effet de distorsion sur le commerce international (cette périphrase visant principalement les aides *non totalement « découplées »*, particulièrement celles de l'UE actuellement abritées dans *la boîte bleue* ainsi que celles figurant dans *la boîte jaune*).

Le programme détaillé a été arrêté lors de la session spéciale du Comité de l'agriculture de l'OMC qui s'est réunie du 26 au 28 mars 2002 :

- Juin 2002 : session sur les subventions et restrictions à l'exportation ;

¹ Antoine Bouët et Jean Christophe Bureau (2001) font remarquer que le droit de douane consolidé moyen de l'agroalimentaire dans le monde est de 62% tandis qu'il est de 4% dans l'industrie manufacturière : les produits les plus protégés dans le monde sont le tabac (90%), les produits laitiers (85%) et la viande préparée ou non (70 à 80%) ; de plus, les pics tarifaires (droits supérieurs à 15%) sont particulièrement nombreux dans ce secteur : la protection céréalière baisserait de 52% dans l'UE si on remplaçait tous les droits de plus de 15% par 15% (elle baisserait de 87% en Suisse, de 84% en Chine, de 66% au Japon, de 58% au Maroc.

- Septembre 2002 : session sur l'accès au marché et session sur le soutien interne ;
- Novembre 2002 : complément d'examen ;
- Décembre 2002 : publication par le secrétariat de l'OMC d'une note récapitulative, sur la base des discussions qui auront eu lieu jusque là ;
- Janvier 2003 : examen global sur la base de la note récapitulative du président Harbinson ;
- 17 février : observations sur ce premier projet ;
- 18 mars : examen du projet Harbinson révisé sur lequel aucun accord n'a pu être obtenu dans les délais prévus (les modalités des futurs engagements devaient être établies avant le 31 mars 2003) ;
- 10-14 septembre 2003 à Cancun (Mexique), examen par le conseil des ministres des 145 membres de l'OMC d'un compromis que le sommet du G8 d'Evian en juin 2003 semble avoir poussé fortement et qui évidemment était facilité par la réforme Fischler de la PAC adoptée le 26 juin 2003 et par les tentatives de compromis réalisées lors des visites de la Commission européenne à Washington à la mi août 2003.

Comme indiqué dans le texte de Doha, *le Traitement Spécial et Différencié des pays en développement et les Considérations non commerciales* de l'agriculture (environnementales, sociales et de sécurité alimentaire) devaient être abordés, à la demande en particulier de l'Union européenne mais, pour le second thème, au grand dam des PED qui ne peuvent envisager de clauses environnementales et encore moins sociales. Les pays membres devaient adopter leurs projets d'engagements à l'occasion de la *Conférence ministérielle à l'automne 2003 au Mexique* afin d'achever les négociations de l'ensemble du *Doha round* le 1er janvier 2005. Dans le but de proposer un schéma d'accord aux autres membres de l'OMC, les Etats Unis et l'UE avaient conclu à la mi août 2003 un accord cadre (Debar, 2003d) qui prévoyait (i) un plafonnement de toutes les formes de protection à l'importation (droits de douane) avec une formule mixte qui touchait aussi les PED ; (ii) un plafonnement à 5% de la production agricole des aides de la *nouvelle boîte bleue bis* comprenant les *aides non découplées* de la PAC et les *aides contra cycliques* des EU ; (iii) une révision des critères de la *boîte verte* comprenant les aides découplées des EU et de l'UE avec en germe une limitation et/ou une réduction de leur montant.

On voit que dans la perspective d'un accord à Cancun, la fin de la *clause de paix* au 31 décembre 2003 (qui permet de protéger les soutiens internes de la *boîte bleue* et les subventions à l'exportation de la *boîte orange foncée*) intervenait après l'automne 2003 et le nouvel accord agricole pouvait donc comporter un renouvellement de cette clause de paix (Blanchet - Revel, 1999). En l'absence d'accord à Cancun en fin 2003, pourrait intervenir une reprise des contestations américaines, du groupe de Cairns, et maintenant du nouveau groupe des 20+ contre certaines dispositions de la PAC et de la politique américaine particulièrement pour (i) l'élimination complète de « toutes les formes de subventions à l'exportation » ; (ii) une réduction des *soutiens produit par produit*, et particulièrement des produits concurrençant les produits tropicaux, coton, sucre de canne, riz et dont la part des exportations dépassent une certaine part du marché mondial ; (iii) un plafonnement à 2,5% de la production de la *nouvelle boîte bleue*. La fin de la *clause de paix* n'entraînerait pas directement la *suppression de la boîte bleue*, mais elle donnerait la possibilité de contester les politiques non conformes au GATT, en premier lieu les subvention à l'exportation.

Mais dès à présent on voit apparaître des contestations d'un type nouveau provenant de pays qui contestent les aides accordées aux agriculteurs des pays riches (EU et UE, Suisse, Norvège, Japon) qui leur permettent d'exporter des produits à bas prix. Sans que ces attaques puissent rentrer dans le cadre des *actions antidumping* (car les prix intérieurs sont eux mêmes très bas), ils pourraient être assimilés à ce type de pratique (double prix).

La conclusion des négociations du Doha round en 2005 est déjà hors de portée : 2006 est plus probable et l'UE devra d'ici là faire face à plusieurs attaques, tandis que les EU semblent se faire à l'idée de remplacer les accords agricoles de l'OMC, qui deviennent de plus en plus dangereux pour eux depuis qu'ils ont augmenté massivement leurs subventions, par des *accords bilatéraux* avec leurs principaux clients : Israël, Jordanie, Chili, Singapour, Canada, Mexique, Amérique centrale et du Sud, Afrique australe, Maroc, Bahrein et la République dominicaine, ce qui représenterait 40% de leurs exportations agricoles.

1. Premier enjeu agricole du Doha round : les subventions à l'exportation²

Ces enjeux sont fondamentaux si l'on admet que l'Europe élargie doit rester présente dans les échanges alimentaires mondiaux. Remarquons que cela n'est pas une nécessité absolue, mais un choix politique. Une étude récente fondée sur une *Prospective 2015* (Lacombe et Bourgeois, 2003) réalisée avec la DATAR ne considérait elle pas que les surplus céréaliers européens à exporter sur pays tiers se limitant à 6% environ de la production de l'UE, on pouvait facilement réduire de 6% les productions européennes excédentaires en généralisant *les politiques de quotas individuels ou par pays membres* déjà appliquées dans le secteur laitier, sucrier et viticole ? Malheureusement ces politiques conduiraient, si on suivait les propositions récemment affirmées par *Jeunes Agriculteurs*, à avoir en Europe des prix supérieurs à ceux dont bénéficieraient nos concurrents (particulièrement les Etats Unis qui peuvent nourrir leurs volailles et leurs porcs avec des céréales commercialisées à des prix subventionnés par le *marketing loan deficiency payment, MLDP*) et donc, à terme, à devoir payer les matières premières de nos élevages et de nos industries alimentaires plus cher que si celles ci s'approvisionnaient sur le marché mondial. Le projet Harbinson (Debar 2003c) prévoit d'ailleurs la diminution de 40% à 60% en 5 ans des tarifs à l'importation, avec une réduction minimum de 25 à 45% par produit conduisant les droits de douane européens sur les bananes, la poudre de lait écrémé, le porc et le bœuf surgelés à respectivement 8,2% ; 11,3% ; 16,0% et 21,7% (FOI, 2003). Le maintien de subventions aux exportations de ces industries alimentaires et/ou d'une protection de celles ci contre les exportations des pays tiers sera donc difficile et nécessiterait probablement des concessions sur des produits industriels ou des services ou la négociation de *quotas de restitutions* échappant à la baisse prévisible de celles ci.

On peut donc supposer que l'Europe, même élargie à des pays de l'est européen à faible productivité agricole, désire rester dans le cadre de l'AAUR et trouver un compromis pour atténuer l'impact du *projet Harbinson* d'autant qu'elle a fait passer dans *la boîte verte* la majeure part de ses aides et qu'elle peut essayer d'inclure les *MLDP* américains dans *la boîte orange foncée*. Pour les aides européennes, ce qui est arrivé le 26 juin 2003 à Luxembourg avec l'adoption de la *réforme Fischler*, 3^{ème} réforme fondamentale de la PAC après celles de 1992 et 1999, c'est bien un verdissement de ses aides, au sens de *la boîte verte* de l'OMC. Toutes ces réformes de la PAC ont été principalement justifiées par les pressions du GATT, puis de l'OMC pour libéraliser le commerce agricole et agroalimentaire et secondairement par les pressions de l'Allemagne et de quelques autres pays européens faiblement agricoles pour diminuer le coût budgétaire de la PAC, 1^{er} budget européen loin devant les fonds structurels.

En fait pour comprendre les enjeux agricoles du *Doha round*, il faut revenir sur l'analyse de la loi agricole américaine, telle qu'elle a été profondément modifiée en 1996, donc après la conclusion de *l'Uruguay round*, et à nouveau, mais avec une moindre ampleur, en 2002. Le *FAIR Act* de 1996 a *découplé* les aides américaines non seulement des quantités produites par chaque agriculteur, mais aussi des prix du marché intérieur et mondial. De plus, il a introduit une *subvention non découplée* égale à la différence entre le prix intérieur américain et les prix de

² 5,5 milliards de \$ en 1998 pour les pays membres de l'OMC (OCDE 2001).

soutien américain (le *loan rate*). Cette subvention diabolique, le *marketing (loan) deficiency payment ou marketing loss*, revient à supprimer l'effet de prix plancher pour le marché joué par les *prix de soutien* assortis d'un *stockage public* et à dispenser le gouvernement américain de tout achat de denrées lorsque les prix passent sous le prix de soutien : il n'y a donc plus de stocks publics aux USA, plus gros exportateur du monde, et les prix mondiaux peuvent donc glisser sans frein et sans limite. Cela est d'autant plus grave que le *FAIR Act* a aussi *supprimé la jachère annuelle obligatoire* dont le taux était autrefois fixé par le ministre chaque année pour chaque culture (31 millions d'ha en jachère en 1983). Ainsi depuis 1996, l'UE est seule à pratiquer le *stockage public d'intervention* et la *jachère annuelle* : à elle seule (6 millions d'ha en jachère au taux maximum de 15%), elle ne peut plus stabiliser les cours mondiaux qui depuis 1998, à la suite de la crise asiatique, n'ont cessé de se dégrader.

Cette dégradation des cours mondiaux pose un triple problème à l'Europe : que faire des stocks publics si les *restitutions résiduelles* dont nous disposons à la fin de la période de 6 ans prévue par l'AAUR pour leur diminution progressive jusqu'en 2001, sont insuffisantes pour les exporter ? quel taux de jachère faut-il imposer aux agriculteurs européens pour résorber nos stocks en les revendant sur le marché intérieur européen et *quel taux de jachère* serait nécessaire pour redresser les marchés mondiaux ? comment lutter contre les produits animaux américains (porcins et volailles) dont les prix sont d'autant plus compétitifs que leurs céréales et leur soja sont disponibles pour leurs éleveurs à des prix de plus en plus bas³ (alors que nos céréales ont des prix bloqués au niveau de nos prix de soutien) ?

A ces questions la Commission européenne a cru pouvoir répondre en proposant en 1999 *l'agenda 2000* : une nouvelle baisse des prix de soutien européens pour les mettre au niveau des prix de soutien américains du *FAIR Act de 1996*. Mais cette réponse n'est plus adéquate : avec le *marketing loan* il n'y a plus de prix de soutien américain et la course à la baisse n'a plus de fin. Franz Fischler avait d'ailleurs proposé une nouvelle baisse de 5% des prix de soutien européens, reconnaissant ainsi implicitement que la politique américaine peut abaisser de manière continue les prix mondiaux, augmentant ainsi peu à peu le coût des aides directes européennes. Cette nouvelle baisse de 5%, non adoptée le 26 juin 2003 lors de l'accord sur la *Mid term review* (la réforme Fischler), n'aurait fait que réduire un peu le coût des restitutions et celui des stocks d'intervention, jusqu'à ce que l'effet des *marketing loan* (ou de la dévaluation du dollar par rapport à l'euro) se fasse à nouveau sentir en abaissant encore d'un cran les prix mondiaux.

On voit que désormais, depuis que les Etats Unis ont massivement majoré leurs aides intérieures en ayant fait des aides à l'exportation, l'intérêt de l'Europe est de réformer ces aides américaines et de les diminuer à un rythme au moins égal à celui de la diminution de ses propres aides (qu'elle doit appliquer de toutes façons, du fait des difficultés financières de l'Allemagne, et du coût croissant à prévoir pour l'élargissement et les aides rurales).

2. Deuxième enjeu : faut-il des aides directes découplées⁴ ?

Bien sûr on pourrait répondre : il faut découpler afin que ces aides puissent rentrer dans *la boîte verte de l'AAUR de 1995* et puissent être ainsi dispensées de la dégressivité imposée dans les *boîtes oranges*. En effet les aides ont fait l'objet d'une classification des mesures de soutien en fonction de leur impact croissant sur la production et ont été réparties dans *des boîtes verte, de minimis, bleue, orange, orange foncé, rouge* par ordre croissant de contrainte imposée sur leur avenir :

³ On voit ainsi comment les *marketing loan* jouent le rôle d'une *restitution intérieure* en faveur des exportations de produits animaux américains.

⁴ Le soutien total aux producteurs sur les années 1998-2000 est estimé à 260 milliards de \$ par an pour les pays de l'OCDE (2001)

- Dans la *boite verte*, sont placées les mesures sans effet notable de distorsion, définies dans le point 6 de l'Annexe 2 aux Accords du Cycle de l'Uruguay et qui resteraient donc autorisées sans limite dans le temps (recherche, enseignement, vulgarisation, protection de l'environnement pour leur coût réel, aides *entièrement découplées* de l'acte de production).
- Les aides *de minimis* n'ont pas à être déclarées dans la *boite orange* lorsque leur montant est inférieur à 5% de la valeur de la (des) production (s) concernée(s). Cette facilité a permis aux Américains de ne pas déclarer leurs aides d'urgence abondamment octroyées entre 1998 et 2002 (7,4 mds de \$ en 1999/2000 pour les EU, soit 51% de leur MGS, voir Debar 2003 et FXS 2003) et permettra sans doute, si elle n'est supprimée ou diminuée à 2,5% lors du *Doha round*, de ne pas déclarer les *marketing loan deficiency payments* et les *aides contra cycliques* lorsque les prix s'écartent peu des références. Mais peut être que l'UE pourrait aussi profiter du *de minimis* pour ses primes partiellement non découplées qui devraient aller normalement dans la *boite orange* car il est peu probable que la *boite bleue* soit maintenue sous sa forme actuelle. Le projet Harbinson (Debar 2003c) prévoit la diminution de 30% en 5 ans des aides US *de minimis* de 1999.
- Le concept de *boîte bleue* a été introduit en novembre 1992 à *Blair House* pour des mesures tolérées temporairement sur une durée limitée jusqu'à la fin de la *clause de paix* au 1^{er} janvier 2004 (à moins que l'accord ne soit renouvelé pour 6 ou 9 ans). Les aides qui peuvent entrer dans la *boite bleue* doivent être liées à un programme de limitation de la production (comme la jachère annuelle obligatoire ou les surfaces maximum garanties pour le maïs, le blé dur ou les oléagineux). Elles doivent être *semi-découplées*, c'est à dire qu'elles ne doivent pas inciter à augmenter les rendements, mais elles peuvent être liées aux surfaces réelles ou au nombre d'animaux réels de chaque exploitant si ces références sont plafonnées par des limites fixées au niveau individuel, régional ou national et si des *pénalités effectives* viennent sanctionner tout dépassement. L'introduction des primes de la réforme de la PAC de 1992 dans cette boîte a facilité l'acceptation d'un compromis par l'UE et les Etats Unis en ont profité aussi pour y placer leurs *deficiency payments* de la loi de 1990, qui n'étaient pas, à l'époque, découplés des prix du marché. Le projet Harbinson (Debar 2003c) prévoit la diminution de 50% en 5 ans des aides de la *boite bleue*.
- Dans la *boite orange (ou jaune :amber box)*, figurent les mesures *non découplées* ayant un impact direct sur la production et qui seraient soumises à la réduction échelonnée de la *Mesure globale de soutien* de 20% en six ans (3,7% par an) selon les termes de l'article 6 du GATT . La MGS comprend ainsi les aides directes couplés (à l'exception des aides *semi découplées* qui ont été placées dans la *boite bleue*). Figurent aussi dans la MGS les subventions à l'exportation et les droits de douane à l'importation qui mesurent l'écart entre les prix mondiaux et les prix intérieurs soutenus. Bizarrement figure aussi dans la MGS et donc dans la *boite orange*, une deuxième manière de mesurer cet écart : c'est la différence entre prix de soutien intérieur et prix mondiaux. Ce doublet défavorise l'UE pour laquelle cette différence est beaucoup plus forte qu'aux Etats Unis. Le projet Harbinson (Debar 2003c) prévoit la diminution de 60% en 5 ans des aides de la *boite orange*.
- Dans la *boite orange foncé (dark amber box)*, figurent les subventions à l'exportation qui doivent baisser de 36% en six ans (7,2% par an) et dont les tonnages subventionnés doivent diminuer de 21% en six ans (3,9% par an). Bien étrangement ne figurent pas pour l'instant dans cette boîte les *marketing loan deficiency payments* ou *marketing loss (MLDP)* qui pourtant jouent le même rôle pour les Américains que les restitutions pour les Européens : permettre des exportations à des prix inférieurs aux prix de soutien. Le projet Harbinson (Debar 2003c) prévoit la disparition graduelle en 5 ans des aides aux exportations, mais sans y inclure les MLDP américains.
- La *boite rouge* contient les mesures interdites par l'article 8 du GATT (ex. quota d'importation quand ces quota ne sont pas accompagnés d'une baisse des droits de

douane au profit de pays en développement ou de pays divers dans le cadre des minimum d'importation égaux à 5% de la consommation intérieure).

Mais la réponse que nous venons de donner (entrer dans le paradis de *la boîte verte*) est une réponse juridique valable en droit international, mais qui n'est pas aussi évidente si l'on suit un raisonnement économique.

En effet les aides de *la boîte verte* sont de trois natures différentes : (i) les aides à la formation, enseignement, recherche forment le socle de *l'AKS*, *l'agricultural knowledge system*, le trépied de la connaissance agronomique et à ce titre représente une aide publique au capital humain en agroalimentaire, valeur universellement reconnue et bénéficiant à l'ensemble de l'humanité ; (ii) les aides à la protection de l'environnement bénéficient de même au patrimoine de chaque nation et pour certaines, au patrimoine mondial (effet de serre) : elles peuvent être, elles aussi, dans *la boîte verte*, à condition toutefois de ne pas être supérieures à leur coût réel ; (iii) les aides entièrement découplées de l'acte de production qui sont censées ne pas favoriser une production particulière.

Mais dans la pratique ces aides découplées semblent bien favoriser certaines productions : soit par les investissements qu'elles permettent aux agriculteurs de réaliser, soit, comme on l'a vu après 1996 aux Etats Unis où les surfaces en oléagineux (soja) se sont constamment développées chaque année, alors qu'elles étaient auparavant privées de toute subventions directes, celles-ci étant réservées aux céréales et au coton. Loin d'être totalement découplées de toute production, les aides du *FAIR Act de 1996*, renouvelées en 2002, semblent bien agir comme des aides couplées à la production de soja. D'ailleurs les législateurs du *FARM Act de 2002* semblent bien l'avoir reconnu puisqu'ils ont créé une nouvelle surface historique de base pour le calcul des aides découplées : elle est égale à la surface moyenne emblavée en soja en 2000-2001.

Il semblerait que ces aides *entièrement découplées* agissent en fait comme une incitation indirecte à la production. Certes cette production n'est pas ciblée et on peut donc supposer que les agriculteurs s'écarteront des productions excédentaires (dont les prix devraient chuter) et se porteront uniquement vers les productions dont la demande locale et mondiale dépasse l'offre. Mais là aussi la réponse de l'économiste est réservée : du fait des prix de soutien accordés à certaines productions à un niveau élevé (par exemple au soja aux Etats Unis, ou au maïs en Europe), les agriculteurs choisiront de préférence ces productions mieux soutenues que de nouvelles productions sans prix minimum de soutien (comme le pois fourrager ou les oléagineux en France, ou le blé fourrager en Angleterre).

Une autre observation montre que ces aides découplées en principe de tout acte de production, sont en fait liées à une activité agricole traditionnelle : bien que le *FAIR Act* ait permis aux propriétaires de toucher pendant 7 ans leurs aides découplées en arrêtant de produire, on a constaté que très peu avaient agi ainsi, sauf ceux qui ont placé leurs terres dans *la réserve environnementale* de 12 millions d'ha (ce qui permet de récupérer l'intégralité de ses droits à prime en en sortant 5 ou 10 ans après). En effet, chacun des propriétaires tentés par la jachère à 100% a craint que ses références historiques ne soient réactualisées à l'occasion du renouvellement de la loi en 2002 puis en 2012 (ce qui a d'ailleurs été le cas en 2002 pour les oléagineux, ceux qui n'avaient pas continué à en produire de 1996 à 2001 n'ont pas bénéficié des nouveaux droits à prime créés en 2002).

Il faut donc noter que si les aides couplées encouragent le maintien des productions aidées, les aides découplées freinent tout autant la disparition des exploitations en rendent quasi permanent les droits à aide si des productions continuent à être réalisées : toute aide couplée ou non n'est jamais neutre en matière de production.

En conclusion, il faut revenir avec fermeté à un certain nombre de principes qui doivent guider les politiques agricoles :

- il faut préférer pour la recherche d'une efficacité globale des exploitations agricoles les *aides directes au revenu* des agriculteurs aux *systèmes de prix garantis élevés* (qui de surcroît favorisent l'intensification de la productivité de la terre, transfèrent aux consommateurs les prix élevés que l'on accorde aux agriculteurs et rendent trop coûteux l'approvisionnement des industries de transformation) ; au niveau social global, ces prix garantis sont plus coûteux à maintenir (intervention et stocks publics difficiles à revendre sur le marché), pénalisent les industries de transformation alimentaires qui préfèrent se fournir sur le marché mondial ; au niveau international, les prélèvements variables aux importations qui découlent des prix garantis élevés sont en général de véritables entraves aux importations et les subventions aux exportations entraînent une baisse des prix mondiaux qui découragent les producteurs des pays en développement ;
- « les *prix d'intervention* ne sont pas cause de distorsions en soi, alors que les *marketing loan* le sont » (de Gorter, 2000) ; en effet les prix d'intervention ont pour conséquence des achats publics qui suppriment du marché les quantités excédentaires qui n'ont pas trouvé acheteur aux prix du marché intérieur et qui sont placées dans des stocks publics ; les *marketing loan (MLDP)* en revanche, laissent les quantités excédentaires sur le marché, provoquant une baisse cumulative des prix au dessous des prix d'intervention ;
- il faut préférer les aides directes découplées des quantités produites aux aides couplées aux quantités et automatiquement déclenchées par la production ou la mise en marché (l'exemple d'aide couplée et non plafonnée ayant une influence très négative sur les prix mondiaux est le *marketing loan deficiency payment, MLDP*) ;
- mais ces aides *découplées des quantités* peuvent et doivent être fortement *couplées à des bénéfiques environnementaux* (Mahé, 2001)⁵ ;
- il faut aussi préférer les aides directes découplées accordées directement aux producteurs aux subventions (couplées) aux exportations, car elles ont moins d'effet baissier sur les prix mondiaux ; mais les *restitutions* plafonnées et dégressives, comme c'est le cas depuis qu'elles sont dans *la boîte orange foncé*, ont des effets moins diaboliques que les *marketing loan deficiency payment* qui ne sont, pour l'instant, que dans *la boîte orange (clair)* et qui font baisser tous les prix mondiaux, végétaux et animaux ; Harry de Gorter (2000) dit d'un manière moins ferme que « les subventions à l'exportation sont à peine plus distorsives que les aides de *marketing loan* » ;
- il faut préférer les aides *contra cycliques* variant en sens inverse des prix moyens du marché à des aides directes fixes, même si ces aides anticycliques, même quand elles sont découplées des quantités produites (voir conclusion) ne peuvent entrer dans *la boîte verte*, car elles sont couplées aux prix du marché ; ces aides anti cycliques ont le même effet qu'une assurance revenu ou du moins une *assurance prix* et peuvent éviter les crises et le recours aux aides d'urgence en cas de calamités agricoles.

3. Le découplage total est il une obligation pour toutes nos aides européennes ? Le découplage partiel est il possible ?

Le *découplage total des aides*, prôné et appliqué par les Américains depuis 1996 (mais duquel ils avaient soustrait en 1996 leurs *marketing loan deficiency payments* et auquel ils ont renoncé en partie de 1998 à 2001 avec le vote des *aides d'urgence* et en 2002 avec l'introduction des

⁵ Se reporter au livre de Louis Mahé ainsi qu'au *rapport CARPE (A common agricultural and rural policy for Europe)* de Alan Buckwell, Bertrand Hervieu et al., disponible sur l'internet de l'UE). Remarquons que pour donner une réalité à ce 2^{ème} scénario, point n'est besoin de transférer les aides du 1^{er} pilier dans le 2^{ème} pilier. Il suffirait d'affirmer clairement que les exploitations européennes aidées par le budget européen sont familiales et multifonctionnelles, et de mettre en place des écoconditionnalités graduelles et valorisées de manière rationnelle et transparente.

aides contra cycliques), a toujours posé un problème en Europe. Peut on toucher des aides sans produire ? On peut répondre à cela que les aides américaines, même si, pour quelques cas, elles ont pu être accordées à des non producteurs (avec des conditions pour assurer une couverture du sol et éviter l'érosion), ont énormément facilité l'activité productrices des agriculteurs américains. Il semblerait donc plus facile de faire admettre que les aides découplées ont une incidence positive sur les productions et qu'il faut en conséquence les placer dans la *boite orange* (-3,7%/an) ou dans une *boite bleue foncé* tandis que les aides couplées (comme les *restitutions*⁶ ou les *marketing loan*) doivent être dans la *boite orange foncé* (-7,2%/an).

Cela permettrait de réserver *la boite verte* aux aides sociales, culturelles et environnementales. Dans ces conditions la proposition Fischler de découpler les aides en les accordant à chaque exploitation, au niveau moyen perçu durant les années de référence, prend tout son sens. Assorties d'une dégressivité annuelle, ces aides deviendraient des droits à produire (ou à ne pas produire) et pourraient se voir donner une justification historique : ce serait très probablement l'intérêt des agriculteurs de l'UE à 15 de s'accrocher à cette idée d'aide découplée et historiquement personnalisée, ce qui permettrait de continuer à justifier (pendant la période de transition post adhésion, c'est à dire jusqu'en 2013) leur différence avec celles de leurs voisins PECO de l'UE à 27 qui n'ont jamais connu de garanties de prix de soutien au niveau élevé existant avant 1992 dans l'UE à 12.

Si nos objectifs de négociation à Genève sont de lutter pour le maintien de nos aides à un niveau à peu près égal à celui appliqué actuellement, ne faudrait il pas se résigner à placer nos aides (i) soit dans la *boite verte* en les *découplant totalement*⁷, (ii) soit dans la *boite orange* (donc soumises à une baisse annuelle de 3,7% ou 20% en 6 ans) et à exiger que toutes les aides américaines⁸ soient, elles aussi, soumises à cette *boite orange* en ne laissant subsister dans la *boite verte* que les aides non liées aux marchés (aides à la formation, à la recherche, pour la protection de l'environnement, le bien être animal, la multifonctionnalité, les mises aux normes sanitaires, les aides sociales et à l'emploi), (iii) soit partie dans la *boite verte*, partie dans la *boite orange (découplage partiel)* ou dans une *nouvelle boite bleue foncé*. Cette partie (15% à 50% environ des aides actuelles) qui serait maintenue dans la *boite orange* pourrait être *recouplée*, d'abord aux prix du marché de manière à varier de manière inverse avec ceux ci comme les aides contra cycliques américaines, ensuite en fonction de certains choix cultureux, par exemple de manière à favoriser un minimum de culture d'oléoprotéagineux dont l'Europe est dangereusement déficitaire et en maintenant une population animale minimum (0,3 UGB par ha par exemple) sur les surfaces fourragères.

Quant aux risques de déprise des terres agricoles des propriétaires ayant bénéficié de primes découplées, elles paraissent faibles en Europe d'autant que depuis 2001, en grandes cultures, tout se passe comme si les aides étaient actuellement découplées puisque les aides aux céréales sont strictement égales aux aides oléagineuses et il n'y a quasiment plus d'effet de « distorsion ». Le risque de déprise serait donc nul en grandes cultures, sauf peut être dans quelques ex kolkhozes en Allemagne de l'est et dans les PECO. Aux Etats Unis, il y a très peu de cas de mise en jachère totale d'exploitations bénéficiant de primes découplées (liées aux

⁶ Doit on abandonner toute restitution comme le demandent les Américains ? Il semble que la meilleure stratégie pour l'Europe serait de proposer la continuation de leur baisse au taux annuel de 7,2% à condition que toutes les aides américaines à l'exportation, EEP ou *export enhancement program*, bonifications d'intérêt ou garanties des crédits export ET *marketing loan deficiency payments* soient aussi touchés par la même baisse.

⁷ C'est ce que propose Franz Fischler dans sa deuxième version de la Mid Term Review et c'est ce que suggère fortement le commissaire Pascal Lamy, négociateur pour l'UE, qui verrait ainsi l'Europe en position d'égalité au point de départ avec les Etats Unis pour la négociation agricole.

⁸ Comme le demandent d'ailleurs les pays du groupe de Cairns qui, eux, ne donnent pas d'aides aux marchés (mais qui centralisent l'offre dans des marketing boards).

seules hectares de référence historique) : cela provient peut être de la crainte que comme pour le soja, un futur farm bill réactualise les références historiques sur une période plus récente (Gartner 2002).

Les risques de délocalisation des productions (telles que les cultures légumières) peuvent être évitées en interdisant sur les terres bénéficiant d'une prime découplée toute nouvelle culture ou nouvel élevage faisant l'objet d'une organisation de producteur ou comité économique agricole tel les fruits et légumes, les productions hors sol, les productions sous quota sucrier, laitier ou viticole, etc.

Comment réagiraient les agriculteurs d'une part, les éleveurs bovins d'autre part au découplage ? Des simulations ont été réalisées.

- (i) Des études récentes réalisées à l'INRA Grignon avec le modèle MAORIE (Jean Claude Sourie, UMR Economie Publique) montrent en effet qu'en limitant le découplage à 75% des aides européennes actuelles, on éviterait toute tentation de mise en jachère totale de certaines exploitations des zones moins favorisées (zones intermédiaires du Poitou Charente, de l'Yonne et du Centre).
- (ii) Pour les éleveurs, selon l'étude de l'Institut de l'Elevage (2002), la situation serait différenciée selon les orientations de l'exploitation : dans les zones de culture avec un troupeau de jeunes bovins à l'engrais, la tentation serait grande d'arrêter cette production connexe ; dans les exploitations d'engraissement de bœufs et génisses, la suppression de l'engraissement ou le passage aux vaches allaitantes et brouillards serait possible ; les 21% à 33% d'exploitations allaitant qui dégagent des marges très faibles pourraient être tentés par l'extensification ; les 11% de naisseurs âgés ayant peu de charges fixes et de remboursements d'emprunt pourraient décapitaliser. En système ovin, le tiers des éleveurs à marges brutes très réduites pourrait arrêter de produire ; en système bovin viande - ovin ou mixte ovins - cultures, le mouton reculerait car il est contraignant en travail et en astreinte ; en revanche l'encouragement à extensifier en conservant 4 brebis et 1,1 agneau à l'ha serait net car l'UGB ovine ne touche que 187 € d'aide alors que l'UGB bovine en touche 380 €.
- (iii) La récente étude des Centres d'Economie Rurale CER-France (Drouhet, Bouillet, 2003) a été réalisée à partir de leurs panels d'exploitations françaises (mais sans que les résultats des simulations sur le découplage total ou partiel aient été publiés). Elle montre que beaucoup d'exploitations avec des marges nettes faibles et surtout quelques propriétaires en fin de bail ou des héritiers pourraient être tentés par la solution « je mets en jachère, je fais traiter par une entreprise de travaux agricoles et je touche les primes »⁹. De même le maïs irrigué pourrait parfois disparaître au moment du renouvellement du matériel d'irrigation.

Deux autres études présentées au séminaire Claude Fourgeaud de la direction de la prévision du ministère français des finances analysent l'impact de scénarios de réforme mixant de manière paradoxale le découplage et l'uniformisation des primes dans l'UE 15¹⁰ au niveau de 300€ par ha.

- (iv) Le modèle AROPAj (Jayet 2003) montre une augmentation de 2% de la marge brute globale de l'UE15 avec la Grèce perdant 400 M€, les Pays Bas et l'Italie perdant 200M€, le RU, la France et la Suède gagnant 400 M€, l'Espagne gagnant 800 M€. Les

⁹ La généralisation des aides découplées va poser avec plus d'acuité le problème de savoir qui du propriétaire ou de fermier possède les droits à prime : le système de bail rural à la française où ce bail n'est pas cessible sans l'accord du propriétaire (à la différence d'un fonds de commerce) va devenir de plus en plus difficile à justifier lorsque c'est le fermier qui a créé, par son travail souvent d'une vie, ces droits à prime ; il semblerait plus équitable de ne donner au propriétaire qu'un droit de préemption du bail, l'obligeant à indemniser le fermier de ses droits à prime en cas de reprise.

¹⁰ Mais aucune simulation n'est faite avec prime uniforme sur l'ensemble élargi de l'UE 27

résultats ne distinguent pas les effets de l'uniformisation européenne de la prime de ceux du découplage, mais une variante impose une prime unique nationale pour chaque pays membre : il n'y a plus dans ce cas de pays perdant, les pays tirant le plus grand bénéfice de l'uniformisation des primes régionales étant le Danemark (+4,3%), la France et le Portugal (+3,6%), la Belgique, la Suède et l'Espagne (+2 à 3%), l'Allemagne et le RU (+1,6%). Le maïs fourrage régresse de 1 Mha tandis que les oléoprotéagineux augmentent de 1 Mha et les prairies de 2,2 Mha. Les betteraves en quota C augmentent, surtout en France.

- (v) Le modèle MAGALI (Mathieu 2003) montre, pour la France seule avec une prime unique à l'ha uniformisée (il ne s'agit donc pas de découplage au niveau individuel de l'exploitation), une baisse de la SCOP de 5%, du maïs de 11%, du pois de 9%, des UGB de 8%, malgré une hausse des surfaces fourragères de 1,2%. Avec des primes stabilisées par production (ce qui est une approche du découplage), tout reste stable, mais la baisse de la SCOP n'est que de 4%, des oléagineux de 1,5%, du maïs de 11%, du pois de 10%, des UGB de 8%, la surface fourragère n'augmentant que de 0,1%.

Les critères de découplage ont été définis par l'article 6 de l'Annexe 2 des Accords Agricoles de l'Uruguay Round de la manière suivante, acceptée par l'UE lors de leur paragraphe en décembre 1994.

- Les aides aux agriculteurs devront être déterminés par des critères clairement définis, tels que leur revenu, leur qualité de producteur exploitant ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs de production (engrais, pesticides, semences) ou le niveau de production; ces facteurs ou cette production devront être calculées au cours d'une période de référence définie dans une période passée et fixée une fois pour toutes.
- Pour le calcul des aides d'une année donnée, le montant des versements ne sera pas fonction, ni établi sur la base
- du type ou du volume de production (ni sur la base du nombre de têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année postérieure à la période de référence.
- des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année postérieure à la période de référence.
- des quantités ou des prix des facteurs de production employés pour produire au cours d'une année postérieure à la période de référence ; d'ailleurs il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements.
- Pour les versements au titre de programmes de protection de l'environnement, le montant des versements sera limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public de protection ou de conservation de l'environnement.

En conséquence, il semble que les agriculteurs européens aient été tranquilisés par l'adoption le 26 juin 2003 à Luxembourg d'une option de *découplage partiel* pour les pays qui le désirent (avec 25% à 50% des aides restant couplées à la production) de manière à éviter les abandons ou extensifications d'élevage trop brutaux ou les reprises par des propriétaires de terres arables retournant partiellement à la jachère (bien que cela ait bien peu de chance d'apparaître si la crainte d'une remise à jour des références historiques en 2013 apparaissait comme probable en Europe, à l'est comme à l'ouest). Le commissaire Fischler s'est opposé cependant fermement à toute généralisation du découplage partiel (sauf apparemment pour les pommes de terre fécule pour l'amidon pour lesquelles il admet un couplage à 60%) car il y voyait une manière de maintenir l'extraordinaire complexité de la gestion de la PAC actuelle et il craignait que la proportion des aides européennes transférées dans *la boîte verte* soit insuffisante pour aborder avec sérénité la négociation du Doha round.

Bien entendu ce découplage des aides animales s'accompagne d'*écoconditionnalités* remplaçant les conditions d'extensivité des primes à l'herbe ou aux bovins allaitant, c'est à dire un chargement inférieur à 1,4 ou 2 UGB à l'ha. Et, comme en Amérique, les fruits et légumes, ainsi que les produits sous quota (sucre, vin et lait) seraient interdits sur les terres primées découplées. Découplage serait ainsi associé non seulement à écoconditionnalité mais aussi à une série de conditionnalités précises¹¹. Le modèle de découplage intégral à la suisse qui est conditionné à la présence de 4 productions en rotation au moins dans l'assolement, peut servir de référence pour l'accès à *la boîte verte* de l'OMC (Debar, 2003).

De même pour la SCOP, la déclaration des assolements projetés serait maintenue, comme c'est le cas aux Etats Unis, afin de pouvoir modifier les surfaces historiques en 2013 s'il devenait évident que la jachère remplace abusivement certaines cultures et élevages.

4. Troisième enjeu : la contestation des aides agricoles par les Pays en développement

La plainte adressée au *Dispute settlement body* le 21 juillet 2003 par l'Australie, le Brésil et la Thaïlande pour qu'un *panel* soit institué sur les subventions à l'exportation du sucre par l'Union Européenne semble significative de cette nouvelle tendance consistant à voir certains pays en développement contester les prix à l'exportation pratiqués par certains exportateurs qui aident leurs agriculteurs avec des aides directes, mêmes découplées tels les Etats Unis et, depuis l'accord du Luxembourg de juin 2003, l'UE.

Dans ce cas du sucre européen, il est vrai que l'accusation de double prix peut être recevable, mais en revanche il n'y a pas de subventions accordées par la puissance publique. C'est donc peut être un cas de *dumping* qui pourrait être évoqué, mais pas un cas de subvention distordant le commerce mondial.

Une ONG américaine vient en revanche de publier une étude montrant que la plupart des produits américains sont vendus sur le marché, intérieur comme extérieur, à un prix inférieur à leur coût de production. Dans ce cas américain, l'accusation de *dumping* ne peut être soutenue car les prix intérieurs et extérieurs ne sont pas différents. Il faudrait donc que l'OMC crée une nouvelle clause pour que ces plaintes puissent être acceptées et soumises à des panels, puisque ce serait admettre que des aides de la boîte verte aient un effet de distorsion sur l'agriculture des pays en développement.

Les aides au coton du FARM Act américain de 2002 (2,6 milliards de \$ pour 6 millions d'ha dont 18% dans la *boîte verte* et le reste sous forme de *primes anti cycliques* et de *marketing loan deficiency payments*) sont sur la sellette : les exportations américaines de coton du Mississippi atteignent cette année 40% du marché mondial. Elles représentent 70% de leur production nationale. Le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad exportent quant à eux la totalité de leur production, ce qui représente 9% du marché mondial. Le Brésil et le groupe des 20+ les appuient. Les aides européennes sont moins critiquées car elles ne concernent que 0,5 million d'ha en Grèce et en Espagne ; les aides directes ne dépassent pas 0,8 milliard de \$ dont 60% seront découplées et donc dans la boîte verte. Les exportations européennes ne représentent que 50% de leur production et l'UE reste un importateur net. Néanmoins ces aides poussent à la baisse le cours mondial qui s'établit à 0,35\$ la livre alors que le prix de revient africain est de 0,55\$ la livre.

¹¹ Il ne faudrait pas croire que tout pourrait être produit n'importe comment et n'importe où sur les exploitations découplées. L'écoconditionnalité limiterait toute nouvelle intensification et la liste des productions interdites, si elles n'étaient pas présentes avant le découplage, n'est pas étroite.

5. Quatrième enjeu : l'accord SPS et l'étiquetage des produits contenant des OGM, les normes environnementales et les appellations d'origines territoriales¹²

L'Accord SPS (*Sanitaire et Phytosanitaire*) porte sur les caractéristiques des produits, les quarantaines phytosanitaires et vétérinaires, les procédés de transformation des produits, la certification, l'inspection, les tests et l'étiquetage. Il prévoit la transparence, la cohérence et la notification des nouvelles réglementations. Il encourage les standards internationaux (comme *le Codex Alimentarius*) et enjoint de procéder à des analyses de risques et n'autorise l'application du principe de précaution que de manière très restrictive¹³. Il faut ainsi apprécier les risques et les gérer par plusieurs moyens, tels la prévention par des contrôles aux frontières, l'étiquetage d'information, l'imposition de normes limites ou la mise en œuvre de procédés particuliers de purification ou d'atténuation. La prohibition générale d'importation ne pourrait donc s'appliquer en vertu du SPS.

A la suite de la généralisation des *produits OGM* aux Etats Unis, en Amérique Latine et bientôt sans doute en Chine, l'UE a proposé que les consommateurs européens soient informés par un étiquetage. Mais s'est posé immédiatement le problème de la tolérance (1% ou 5% d'OGM tolérés dans un produit étiqueté « sans OGM »), celui de la traçabilité (telle viande a-t-elle bien été élevée à partir de soja sans OGM ?) et celui de la segmentation des filières et des coûts de transaction afférents.

En fait cette question des OGM pourrait bientôt être rejointe par une autre question d'origine éthique concernant *le bien être animal* : les nouveaux élevages de poulets de chair pourraient coûter 15% de plus et impliquer que les exigences soient appliquées aussi bien dans le pays exportateurs. Le transport des veaux et des chevaux peut aussi devenir une barrière non tarifaire. L'interdiction des contacts avec la viande porcine est un autre exemple.

Le rapport présenté à Singapour en 1996 sur les interactions entre commerce agroalimentaire et environnement a suscité tant de controverse qu'il semble impensable de négocier à l'OMC un *Accord sur les normes environnementales*. Il faut sans doute envisager une autre procédure. La création d'une *Agence internationale de la sécurité alimentaire et environnementale* sur le modèle de la *Food and Drug Administration* et de l'*Agence française de la sécurité alimentaire* pourrait être proposée; cette Agence aurait autorité pour juger de l'application du *principe de précaution* par les Etats qui se sentiraient menacés par des produits en provenance d'autres Etats n'appliquant pas des règles de sécurité équivalentes aux leurs.

Les *appellations géographiques* qui se généralisent dans le monde entier nécessitent aussi des normes internationales (ADPIC ou TRIPS) afin de pouvoir caractériser ce qui donnera lieu à l'attribution de l'appellation : le *Registre multilatéral des Appellations géographiques* prévu à Doha (Debar, 2003c) sera t'il limité aux vins et spiritueux (position des Etats Unis) ou bien sera t'il ouvert aux fromages et autres produits alimentaires ? suffirait il de mettre 50% d'un vin de *Bordeaux* pour avoir droit à l'appellation *Bordeaux* ? Faudra t'il embouteiller dans la région de l'appellation (Aquitaine) ou dans le pays membre (la France) ou dans la ville de Bordeaux ou simplement dans l'UE ? L'exemple des vins de cépage pose aussi un problème : pourra-t-on appeler *Pinot Noir* un vin contenant 50% de pinot noir ou bien en faudra-t-il 85% ? Quels clones des cépages de pinot noir seront interdits ? Quels rendements maximum à l'hectare seront tolérés ? L'UE pourra t'elle continuer à refuser d'enregistrer l'appellation « pommes de terre de l'Idaho » sous prétexte que l'Idaho ne reconnaît pas les AOC françaises ?

¹² Sur les 878 produits agricoles de la nomenclature du système harmonisé à 6 chiffres, 865 font l'objet d'au moins une barrière non tarifaire dans au moins un pays importateur (Bouët 2001).

¹³ Article 5.7 de l'Accord SPS et jurisprudence restrictive de l'Organe d'appel de l'OMC.

Conclusion : Pour un Doha round stabilisant les agricultures et leur environnement

La négociation des aides à l'agriculture est finalement un élément essentiel de l'enjeu de l'OMC. C'est probablement là qu'est l'intérêt de cet organisme qui peut à la fois exiger que les pays aidant leurs agriculteurs le fassent avec mesure et de manière dégressive et que les pays qui mettent des entraves aux produits étrangers se protègent de bonne foi contre des dangers qu'ils perçoivent en raison de leur culture alimentaire et de leur appréciation de la santé alimentaire.

S'il apparaît impossible d'obtenir que les Américains renoncent au système pervers du *marketing loan* (qui initie un cercle vicieux : baisse des prix mondiaux, compensation immédiate du revenu des agriculteurs américains par une subvention intégrale de la baisse, nouvelle baisse des prix mondiaux, etc.), il faudra très probablement abandonner à notre tour le système des prix de soutien européens assortis d'un stockage public d'intervention (Debar, 2003) et instaurer nous aussi une compensation financière intégrale (ou peut être, pour être plus juste¹⁴, limitée à 85% de la différence du prix intérieur européen avec le prix de soutien européen). Nous sommes donc condamnés à américaniser nos aides car y résister coûterait trop cher.

Mesure Globale de Soutien (MGS) : indicateur synthétique du soutien du revenu des producteurs agricoles utilisé par l'OMC. Cet indicateur mesure la différence des prix de soutien rigides avec les prix mondiaux, les paiements directs et les subventions sur le coût des intrants, mais ne comporte pas les aides générales non liées aux volumes produits (recherche, vulgarisation, enseignement, protection de l'environnement), ni les aides figurant pour l'instant dans les boîtes *bleue* (primes compensatoires) et *verte* (primes totalement découplées). Les *marketing loss* et *marketing deficiency payments* figurent dans la MGS. La MGS appartient à la *boîte orange*. Bizarrement cet indicateur comporte un double comptage (Debar, 2003b) de la protection à l'importation (déjà prise en compte dans les droits de douane) et des subventions à l'exportation (déjà incluse dans la boîte orange foncé).

Equivalent Subvention à la Production devenue **Estimation du Soutien à la Production (ESP)** : Il s'agit, comme la MGS, d'un indicateur synthétique utilisé par l'OCDE et mesurant le pourcentage des sommes touchées par les producteurs, sommes qui proviennent, soit d'une aide publique, soit d'un supplément de prix payé par les consommateurs par rapport aux prix mondiaux dont ils auraient pu bénéficier si le libre échange avait été appliqué. L'estimation du soutien aux producteurs en pourcentage mesure le rapport entre les transferts des consommateurs et des contribuables aux producteurs et les recettes brutes de l'exploitation agricole : l'ESP était ainsi égal en 2001 (1998) à 4% (7%) pour l'Australie, 21% (22%) pour les États-Unis, 35% (45%) pour l'UE et 59% (63%) pour le Japon (Lankes, 2002). La baisse de l'ESP résulte de l'application de l'AAUR entre 1995 et 2001. Cependant l'ESP du soja aux États Unis est passé après le vote du *FAIR Act* de 4,5% en 1997 à 23,1% en 2000. L'ESP du sucre est de 48,9% dans l'UE et de 47,1% aux États Unis résultant dans un prix du sucre dans ces deux zones triple du prix brésilien.

Dans ces conditions, faudra-t-il aussi donner à nos *aides compensatoires* résiduelles non découplées un caractère *contra cyclique*, comme c'était le cas avant 2000 pour les aides

¹⁴ S'agit il de justice d'ailleurs, ou de simple efficacité économique ? Toute compensation intégrale d'une perte économique entraîne automatiquement un comportement de désresponsabilisation des agents économiques ; c'est ce qui a poussé les assureurs à instaurer des *franchises* dans leurs indemnités. Tout agriculteur américain, s'il sent que les prix vont baisser, peut anticiper la baisse et gagner ainsi des marchés au détriment de ses collègues plus batailleurs qui vont essayer de négocier de meilleurs prix.

oléagineuses et avant 1996 pour toutes les aides américaines? A partir du moment où ces aides compensatoires non découplées entreraient dans la *boite orange*, il n'y a plus de raison pour les découpler des prix. Retourner à, pour les oléagineux, et instaurer, pour les céréales et les aides bovines, un *prix de déclenchement* serait beaucoup plus rationnel : cela permettrait de faire jouer aux aides PAC le rôle d'une *assurance revenu* dont on a vu qu'elle serait utile en France (Babusiaux, 2000¹⁵).

Néanmoins il faut se méfier des compensations automatiques et intégrales (*moral hazard ou aléa moral*) ; d'ailleurs les Américains n'ont rétabli le couplage de leurs aides aux prix que pour une partie de celles ci, celle qui correspondait aux aides d'urgence votées au coup par coup en 1998, 1999, 2000 et 2001. Là encore *le couplage aux prix* pourrait être limité dans l'UE à la partie non découplée des aides compensatoires¹⁶.

Un accord sur les appellations d'origine, l'étiquetage des OGM, les aides multifonctionnelles, le développement rural, le bien être animal faciliterait grandement un ralliement de l'UE à un projet de baisse modérée mais continu des aides européennes et américaines.

L'OMC pourrait ainsi devenir un lieu de réforme des politiques agricoles américaines et européennes (et bientôt brésilienne ou chinoise), faisant des deux principales puissances agricoles mondiales un élément de stabilisation des marchés mondiaux et de mise en valeur des avantages comparatifs des divers terroirs du monde.

¹⁵ L'alternative au *couplage avec les prix* réside dans la création de régimes d'assurance dont une partie des primes payées par les agriculteurs serait pris en charge par le budget européen (ou national si l'on opte pour un *cofinancement* de la PAC). L'Espagne dont les irrégularités climatiques sont importantes a créé un système *d'assurance récolte* qu'elle a vainement tenté de communautariser. En France où le climat est moins irrégulier (sauf dans la zone méditerranéenne où des assurances récoltes pour les fruits, légumes et vins seraient néanmoins nécessaires), c'est plutôt d'un système *d'assurance revenu* dont on aurait besoin, vue la fluctuation croissante des marchés mondiaux et la relation de plus en plus étroite entre ceux ci et le marché européen avec la disparition des restitutions et la réduction des protections variables aux frontières. Des aides *contra cycliques* européennes constitueraient pour les céréales, les oléagineux et les bovins une alternative à *l'assurance revenu* : elles constitueraient une véritable *assurance prix* financée par le 1^{er} pilier.

¹⁶ Ce *couplage aux prix des primes céréalières* aurait permis d'éviter de *surcompenser* les effets de la baisse des prix de soutien lorsque les prix de marché se tenaient bien : phénomène qui avait été observé de 1993 à 1997, lorsque les *primes compensatoires* européennes croissaient régulièrement tandis que les stocks mondiaux se vidaient et que les prix mondiaux se maintenaient à un niveau jamais égalé aussi longtemps (à cette époque les *marketing loan* n'étaient pas encore appliqués, le *FAIR Act* de 1996 ne commençant à faire sentir ses effets diaboliques, en même temps que ceux de la crise asiatique, qu'en 1998).

Bibliographie

- Babusiaux Chr., *L'Assurance Récolte et la Protection contre les Risques agricoles, version provisoire, ministère de l'agriculture, 29 juillet 2000, 122 pages + Annexes.*
- Blanchet J., Revel A. (INRA, UMR Economie Publique Grignon-Paris), *L'agriculture européenne face aux enjeux internationaux (Economica 1999), 110 pages.*
- Bouët A. (U de Pau et des pays de l'Adour) et Bureau J. Chr. (UMR Economie Publique Grignon-Paris), *Agriculture et Commerce international, Economie internationale 87 (2001), p. 7-14.*
- Bureau D. (CAE), Bureau J. Chr. (INRA, UMR Economie Publique Grignon-Paris), *Agriculture et Négociations commerciales, Les Rapports du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, 1999, 150 pages.*
- Debar J. Chr., *De l'importance de la règle « dé minimis », Agri US Analyse N° 90, mars 2003a*
- Debar J. Chr. (animateur et rédacteur), « *Quels instruments pour faire évoluer la Politique agricole ?* » in *Réflexions pour l'avenir de la PAC, Conseil de Prospective européenne et internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation, Gr. de travail : « Outils et instruments de la PAC », mai 2003b, pp. 55-85*
- Debar J. Chr., « *Impact économique et évaluation du projet de compromis Harbinson sur l'agriculture à l'OMC* », *Agri US Analyse N° 92, mai 2003c, pp. 2 ;7 ;8.*
- Debar J. Chr., « *Echanges agricoles US dans le cadre d'accords bilatéraux de libre échange* » et « *Le différent sur l'agriculture au sommet de Cancun* », *Agri US Analyse N° 96, septembre 2003d, pp. 2 ;5 ;6.*
- Drouet D., Boulet Ph. et al., *Le découplage, première approche, Les Cahiers CER France, Février 2003, 31 pages*
- FOI, *Note on the Harbinson Draft on Modalities in the WTO Agriculture Negotiations, Danish Research Institute of Food Economics, www.foi.dk, avril 2003*
- FXS, « *Négociations agricoles à l'OMC, L'UE et le Japon tentent de se faire entendre* », *Agra Presse Hebdo, 17 mars 2003, pp. 13-15.*
- Gardner Br., *The Economics of Agricultural Policies. New York, NY : Macmillan, 1987:*
- Gardner Br., *European Agriculture : Policies, Production and Trade. New York, NY : Routled, 1996:*
- Gardner Br. (U. of Maryland), *North American Agricultural Policies and Effects on Western Hemisphere Markets, International seminar : Agricultural liberalization and integration : What to expect from the FTAA and the WTO. Inter-American development bank, Washington, 1-2 October 2002, 40 pages.*
- Gorter Harry de (Cornell U., Dpt. of Agricultural, Resource, Managerial Economics), *Comparaison des politiques céréalières américaine et européenne : conséquences pour les négociations à l'OMC, Exposé à Défi blé 2000, Céréaliers de France, in BOURNAISON Julien, Mémoire IHEDREA (sous la dir. Jean Moulias), 7 janvier 2003, Levallois, pp. 73-75*
- Institut de l'élevage, *Réforme de la PAC dite « Révision à mi parcours » : perspectives de marché et lères analyses des impacts possibles du découplage sur les productions bovine et ovines, Les dossiers Economie de l'élevage, hors série avec appui Réseaux d'élevage, octobre 2002, 28 pages + 10 pages d'Annexe*
- Jayet P.A., Labonne J. (UMR Economie Publique Paris Grignon), *Impact d'une réforme de la PAC par le découplage, Séminaire Claude Fourgeaud, 28 mai 2003, Paris, 20 pages*
- Lankes H. P. (Division de la politique commerciale du FMI), « *Ouvrir les marchés aux pays en développement* », *Finances et développement, FMI, Washington, septembre 2002, pp. 8-13.*
- Lacombe Ph., Bourgeois L., *Quatre scénarios : Agriculture et Territoires ;Prospective à 2015, Académie d'Agriculture de France, juin 2002, Paris, 4 pages.*
- Mahé L. (ENSA de Rennes), *Politique agricole : un modèle européen, Presse de Sciences Politiques, 2001, 310 pages.*
- Mathieu M.A., Ramanantsoa J. (Direction de la prévision, MEF et Direction des affaires financières, MAPAAR), *Réforme de la PAC : simulations de découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI, Séminaire Claude Fourgeaud, 28 mai 2003, Paris, 37 diapos.*
- OCDE, *L'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay Round, www.oecd.org, 2001*
- Revel A., « *Les nouvelles négociations à l'OMC et ses implications agricoles* », *Colloque XIXème congrès AFDR, Quelle Stratégie Juridique pour la Commercialisation du Produit Agricole, Revue de Droit Rural N° 313, mai 2003, pp. 312-316.*