

La négociation agricole avance sur les chiffrages

La négociation à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) s'est concentrée depuis un an sur la mise au point des « modalités », c'est-à-dire le chiffrage des mesures. Ce processus est en cours à la fois sur l'agriculture et sur le commerce des produits non agricoles (AMNA). Sur le secteur agricole les négociateurs ont établi des formules générales qui semblent proches du consensus, restent à définir les exemptions et flexibilités dans le détail. Sur l'AMNA, les positions semblent plus éloignées à ce jour. Un accord global supposera la convergence sur tous les éléments de la négociation.

La négociation agricole avance sur le plan technique : Une nouvelle version du document sur les « modalités » pour l'agriculture a été diffusée par le Président des négociations agricoles le 19 mai, c'est le troisième depuis un an. (http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_modals_may08_f.htm) Le ciel des négociateurs s'est néanmoins assombri le 22 mai avec le vote par le Congrès américain d'un Farm Bill peu en phase avec les principes de l'OMC. Ce signal entame le crédit des négociateurs états-unis à l'OMC. La loi agricole américaine pourrait toutefois être revue après la négociation internationale, et tout dépend de ses modalités d'application. Sur le volet non-agricole (négociation AMNA), le processus reste chaotique : le Président de cette négociation, Don Stephenson, a suspendu sa mission le 2 juin faute de convergence entre les membres.

La géopolitique du triangle

La négociation avait repris depuis la mi-2007, après un blocage sévère en 2006. Début 2008, la « géopolitique du triangle » décrite par le Directeur Général Pascal LAMY reste d'actualité :

- Les USA plaident pour une ouverture radicale des marchés (suppression des droits de douane agricoles - volet « accès aux marchés agricoles »). Par contre, ils ont le pied sur le frein en ce qui concerne le volet « soutiens agricoles » (aides et garanties de prix). Les perspectives favorables des marchés végétaux les incitent toutefois à assouplir leur position, même si l'esprit de leur nouveau Farm Bill semble assez contraire à l'OMC.
- L'Union Européenne au contraire tente surtout de limiter les concessions sur l'accès à son marché agricole. Côté « soutien », la réforme de la PAC de Luxembourg limite les préoccupations, les aides agricoles européennes étant désormais essentiellement en « boîte verte », donc considérés comme tolérables.

Les européens ont par ailleurs déjà annoncé qu'ils renonceraient aux aides à l'export (troisième volet de la négociation agricole : « concurrence à l'exportation »).

- Les pays en développement (PED), en particulier les pays émergents, souhaitent préserver la possibilité de protéger leur marché industriel. Le bouclage du cycle repose donc en partie sur leur capacité à évoluer sur ce point.

Dans le domaine agricole, les PED ont des intérêts très divers mais peuvent espérer des flexibilités importantes dans l'application des mesures. Ce traitement différencié est une pratique classique et reconnue dans les négociations agricoles.

Quel effet du nouveau contexte des marchés ?

Le contexte des marchés a considérablement renouvelé - ou troublé - la perception des enjeux d'un accord, en particulier dans le domaine agricole. Les hausses de prix spectaculaires des végétaux sur les marchés mondiaux rendent en effet compétitifs des bassins qui jusqu'ici pouvaient s'estimer marginaux et menacés par l'ouverture internationale. Les outils de politique agricole - protection douanière, aides à l'export, aides directes à la production - en voient leur intérêt relativisé, et les concessions peuvent sembler plus faciles dans ce contexte.

Restent néanmoins des interrogations de deux ordres :

- Le niveau élevé des prix sera-t-il pérenne, et stable ? Ces pics de prix n'annoncent-ils pas plutôt une variabilité accrue, avec des passages à vide des marchés aussi profonds que les sommets ont été excessifs ? Cette question renvoie aux causes des flambées de prix. Les experts restent divisés.
- Le secteur de l'élevage est beaucoup moins flamboyant, et subit le contrecoup des prix végétaux, avec au mieux l'espoir de répercuter ses surcoûts. Une libéralisation semble rester menaçante pour ce secteur, en Europe et dans d'autres régions du monde.

Nouveau texte agricole : mise au point des flexibilités

Le document de synthèse du 19 mai suggère que les tractations entrent dans leur phase finale.

Depuis 2001, la négociation agricole a traversé quatre phases :

- La définition des axes de travail, à Doha (2001), qui a repris les trois volets de l'accord précédent (« accès aux marchés », « concurrence à l'export » et « soutien »).
- La conception des disciplines, exprimées par des formules générales s'appliquant a priori à tous. Elle a tendu vers un quasi-consensus courant 2007.
- Le paramétrage chiffré de ces formules générales progresse : quelques chiffres-clés restent toutefois à caler, mais des fourchettes proposées tendent à se rétrécir.
- Depuis début 2008 la négociation agricole se concentre sur les tolérances, flexibilités et exceptions pouvant affecter l'application des formules générales. Cette étape relâche la pression de l'étape précédente, et du même coup, permet de la finaliser.

Les flexibilités portent notamment sur les « produits sensibles » pour les pays développés, et les « produits spéciaux » de sécurité alimentaire pour les PED. Leur nombre, l'amplitude de la flexibilité et les contreparties éventuelles sont en discussion (cf. encadré).

Les produits sensibles

4 à 6 % des catégories douanières des pays développés pourraient être classés comme « produits sensibles ». Pour ces produits, la baisse des droits de douane serait atténuée par rapport à l'application rigide de la formule générale (elle même encore à préciser dans le détail des chiffres). En contrepartie, pour ces produits, des contingents d'importation seraient ouverts : il s'agit de volumes limités annuellement, mais exemptés totalement ou partiellement de droits de douane.

Plusieurs niveaux de produits sensibles pourraient coexister :

Produits sensibles	« niveau 1 »	« niveau 2 »	« niveau 3 »
Atténuation de la baisse du droit de douane	Baisse = 66 % de la baisse standard	50 %	33 %
Volume du contingent d'importation	3 à 5 % (à préciser) de la consommation intérieure	3,5 à 5,5 %	4 à 6 %

Les points d'achoppements pour l'Europe

Sur l'accès au marché, la formule générale n'a pas évolué depuis 2007, les principaux paramètres chiffrés restent à fixer, mais dans une fourchette désormais assez étroite (voir notre note d'octobre 2007). La menace est forte sur ce volet pour plusieurs filières européennes, notamment animales. La négociation en cours sur les flexibilités, en particulier des produits sensibles, est donc très importante pour limiter le préjudice.

L'élimination des aides à l'exportation (« restitutions »), acceptée par l'UE dès 2004, reste prévue selon le même calendrier : échéance ultime en 2013, réalisation à moitié dès 2010.

Sur le soutien à l'agriculture, l'UE dispose de marges de manœuvre.

Toutefois, la réduction des « soutiens distordants globaux » (cumul des boîtes orange et bleue) pourrait constituer une menace si elle était portée à - 85 % (fourchette haute envisagée pour l'UE). A 75 % (fourchette basse) les études disponibles¹ suggèrent que la situation serait tenable, car les réformes correspondantes ont déjà été réalisées et la réduction s'applique sur une référence historique déjà ancienne.

Les DPU, en boîte verte, sont en principe sanctuarisés, sauf introduction d'une limite en montant, évoquée mais peu concrétisée pour l'instant.

Jean HIRSCHLER – Chambre d'Agriculture de l'Orne - Mise à jour : 18/06/2008

¹ Voir notamment : EU negotiating room in domestic support after the 2003 CAP reform and enlargement, Géraldine KUTAS, ICONE-Sciences Po, mai 2006.