

Les transformations des échanges agricoles bousculent l'agenda multilatéral

Le commerce international de produits agricoles a profondément évolué depuis le début du siècle du fait de la montée en puissance des pays émergents, du développement des agrocarburants et de la rupture, observée depuis 2007, de la tendance longue de baisse des prix. Du côté des négociations commerciales, l'écart de plus en plus important entre droits de douane appliqués et consolidés, le développement du soutien interne à l'agriculture dans les pays émergents et les restrictions aux exportations ont changé la donne. L'agenda agricole du cycle de Doha apparaît de moins en moins en phase avec les réalités actuelles.

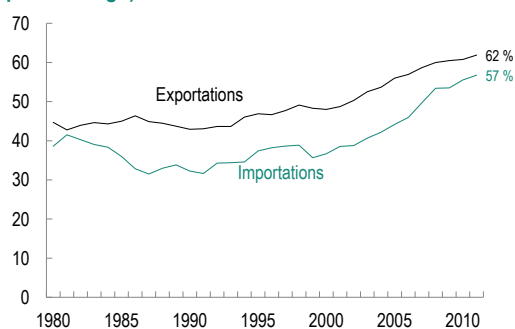
■ Trois bouleversements

Dans l'agriculture comme ailleurs, la montée en puissance des grands pays émergents est l'un des faits marquants de ce début de siècle. Ainsi, dans les exportations mondiales (hors intra UE) de produits agricoles et agroalimentaires, la part des pays en développement hors PMA (pays moins avancés) a crû très sensiblement, passant, entre 2001 et 2011, de 49 % à 62 % pour les exportations et de 39 % à 57 % (une augmentation de moitié) pour les importations (graphique 1) ; cette tendance est encore plus marquée pour les importations de viande et de soja. L'amélioration probable des niveaux de vie et l'évolution des régimes alimentaires des pays en développement laissent présager une poursuite de la progression de leurs importations. Parallèlement, les gains de productivité que connaissent les pays émergents qui investissent fortement dans la recherche et les infrastructures devraient leur permettre de consolider la place qu'ils ont conquise parmi les exportateurs mondiaux d'oléagineux, de maïs ou de viande. En vingt ans, ces pays ont brisé le quasi-monopole à l'exportation des États-Unis sur le maïs et le soja et celui de quelques pays riches sur le blé et les produits laitiers. En somme, les pays en développement sont maintenant des acteurs centraux des marchés internationaux agricoles et tout porte à penser qu'ils le resteront.

Le développement des agrocarburants constitue un autre bouleversement. Alors qu'ils représentaient des quantités négligeables avant les années 2000, leur élaboration absorbe, en 2013, 15 % des productions mondiales de maïs, de canne à sucre et d'huile de soja et 28 % de celle d'huile de colza (tableau 1). Leur impact est considérable sur le niveau de la demande mondiale ainsi que sur les ajustements de marché. Les mandats d'incorporation imposant sous peine de sanctions financières l'utilisation d'une proportion minimale d'agrocarburant et les contraintes techniques (limites de mélange, ou *blending wall*) laissent en effet craindre une plus forte rigidité de la demande, tandis que les liens avec les prix de l'énergie peuvent être source de chocs extérieurs aux marchés agricoles.

Troisième changement structurant : la rupture de la tendance baissière des prix. Depuis plusieurs décennies, les prix agricoles avaient tendance à baisser, sous l'effet combiné d'un rythme élevé de progrès technique, d'interventions publiques considérables pour soutenir l'offre et de guerres commerciales récurrentes. Depuis 2007, on observe une nette rupture de cette tendance, en particulier pour les céréales et les oléagineux. La hausse de la population, les évolutions des régimes alimentaires, le développement des agrocarburants, le changement climatique ou la fréquence croissante des pénuries d'eau sont des déterminants structurels qui perdureront ; mais les incertitudes sont grandes quant à l'évolution future des rendements agricoles, la mise en

Graphique 1 – Part des pays en développement (hors PMA) dans le commerce mondial agricole et alimentaire, 1980-2011 (en pourcentage)



Note : La catégorie "pays en développement" et la définition des produits agricoles et alimentaires sont celles de la base CHELEM du CEPII, elles ne correspondent pas strictement à celles de l'OMC.

Source : Base de données CHELEM (CEPII).

culture de nouvelles terres (en Afrique notamment) ou l'intensification de la production de grandes régions (Amérique latine, Ukraine, Russie). Une autre inconnue de taille concerne les répercussions à long terme des épisodes récents de tension sur les marchés mondiaux – tout particulièrement sur ceux du riz et du blé – qui pourraient influencer durablement les politiques agricoles de nombreux pays importateurs¹. Il reste que les marchés agricoles mondiaux ont semblé ces dernières années principalement contraints par l'offre et non plus par la demande. Plus que l'accès au marché, ce sont désormais la sécurité alimentaire (et donc la sécurisation des approvisionnements) et la maîtrise de la volatilité des prix qui sont devenus les enjeux prioritaires. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les politiques liées au commerce international agricole aient, elles aussi, évolué. Les trois piliers classiquement distingués dans les négociations internationales – accès au marché, soutien interne et disciplines relatives aux exportations – sont concernés.

Tableau 1 – Part des productions agricoles utilisée à l'élaboration d'agrocarburants (en pourcentage)

	2007	2009	2011	2013
Éthanol				
Mais	7,8	12,5	15,3	15,1
Blé	0,4	0,6	0,9	1,0
Canne à sucre	16,7	17,5	14,5	14,9
Betterave sucrière	2,1	3,9	3,8	3,7
Biodiesel				
Huile de soja	6,6	11,3	15,8	15,3
Huile de colza	25,2	28,8	28,3	27,9
Huile de palme	1,6	4,1	6,0	5,9

Source : Calculs de H. Valin et J.C. Bureau à partir des données de l'USDA, de l'European Biodiesel Board, et de FAOstat. Les chiffres concernent les principaux producteurs d'éthanol (États-Unis, UE, Brésil et Chine) et de biodiesel (États-Unis, UE, Brésil, Argentine, Indonésie, Malaisie, Thaïlande, Corée du Sud, Philippines, Singapour et Canada). Les chiffres pour 2013 sont des estimations préliminaires à partir des estimations de F.O. Licht de la consommation de matières premières et des estimations de la production de l'USDA.

■ Les nouveaux enjeux de l'accès au marché

L'Accord de Marrakech qui clôturait en 1994 le cycle d'Uruguay avait permis la conversion en droits de douane de tous les dispositifs restreignant l'accès au marché dans l'agriculture et la consolidation des droits (les pays s'engageant à ne pas remonter au-dessus de ces niveaux "consolidés" leurs droits de douane appliqués). Mais, dans l'agriculture, du fait de la surestimation fréquente des niveaux de protection initiale et des modalités d'application de la coupe moyenne de 36 %, cet accord n'a pas entraîné de libéralisation significative de l'accès au marché. Depuis la fin de la période de mise en œuvre des engagements pris à Marrakech (fin 2000 pour les pays développés, fin 2004 pour les pays en développement), les droits de douane consolidés n'ont pas été abaissés, si ce n'est par les pays en cours d'accession à l'OMC (notamment la Chine). Depuis lors, toutefois, de nombreux pays ont réduit de manière unilatérale les droits de douane agricoles qu'ils appliquent sous la clause de la nation la plus favorisée (droits dits "NPF", appliqués à tous les partenaires ne bénéficiant pas d'un régime préférentiel). Le choix de modèles de croissance orientés vers l'exportation et la libéralisation industrielle engagée par de nombreux pays pour participer à la segmentation internationale des chaînes de valeur ont poussé à la libéralisation des marchés agricoles. De surcroît, la multiplication des accords commerciaux préférentiels a fait baisser plus encore les droits de douane "appliqués préférentiels".

De ce point de vue, l'idée largement répandue d'une "contrainte OMC" forçant à la libéralisation des marchés n'apparaît guère fondée. Pour l'ensemble des pays en développement, hors PMA et hors Chine, les droits appliqués préférentiels pour les produits agricoles et agroalimentaires s'élevaient en moyenne en 2010 à moins d'un tiers des droits consolidés (20 %, comparé à 70 %, voir tableau 2). Ainsi, pour la plupart des pays en développement, un accord multilatéral de réduction des droits de douane consolidés n'influencerait guère la protection qu'ils appliquent effectivement². Certes, un tel accord exclurait la possibilité d'une remontée des droits appliqués jusqu'au niveau actuel des droits consolidés. Mais la réduction des droits appliqués qui s'ensuivrait et, partant, les gains que les exportateurs peuvent espérer, sont si limités qu'ils rendent difficile la définition d'un accord mutuellement avantageux pour les parties prenantes.

L'autre tendance marquante de la période récente est l'importance de plus en plus grande des mesures non tarifaires dans les relations commerciales. Les barrières techniques au commerce se développent, notamment dans les pays émergents. L'agriculture est particulièrement affectée par ces mesures, si l'on y inclut celles à vocation sanitaire ou phytosanitaire³. Leur surveillance et la négociation de règles plus transparentes sont nécessaires tant les enjeux principaux de l'accès au marché se sont déplacés vers les questions réglementaires et normatives.

1. Voir par exemple C. Peter Timmer (2010), "Reflections on food crises past", *Food Policy* 35(1), pages 1 - 11.

2. Quant aux PMA, ils sont devenus, depuis l'accord-cadre de 2004, exemptés de tout engagement de réduction de leur protection.

3. Voir WTO (2012), *World Trade Report 2012, Trade and public policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century*.

Tableau 2 – Niveaux des droits de douane sur les produits agricoles par groupes de pays

Droits consolidés et appliqués (en pourcentage *ad valorem*)

	consolidés	appliqués			
		NPF		préférentiels	
		2001	2010	2001	2010
Pays développés hors PMA	24	22	16	13	10
Pays en développement hors Chine	70	27	24	23	20
dont : Inde	136	58	39	58	39
Maghreb	77	34	26	33	23
Mercosur	37	12	10	11	9
Chine	25	56	20	25*	19
PMA	132	20	15	19	14
Monde	37	25	19	16	14

(*) En 2001, la Chine pratiquait de nombreuses exemptions ou suspensions tarifaires prises en compte ici dans le calcul du taux de droit préférentiel appliqué, mais pas dans le taux NPF. La Chine n'étant pas, à l'époque, membre de l'OMC, nous considérons le taux statutaire comme taux NPF.

Note : Les droits consolidés sont calculés sur la base des données de 2004 sur les droits consolidés finals, à savoir après la pleine application des engagements pris dans l'agriculture au terme de l'Uruguay Round. Selon les règles adoptées dans le projet de modalités, pour les produits sur lesquels les droits n'ont pas été consolidés, le niveau de consolidation est considéré comme égal à deux fois le taux NPF. Pour la plupart des pays, les droits consolidés sont restés inchangés depuis 2004 (la Chine est une exception). Les calculs des équivalents *ad valorem* et l'agrégation suivent la méthodologie MAcMap-HS6 (voir H. Guimard (2012), "La protection commerciale dans le monde", *La Lettre du CEPII*, n° 323, 12 juillet).

Source : MAcMap-HS6.

s'élevait en Chine à 129 milliards d'euros, contre 201 milliards pour l'ensemble des pays de l'OCDE, ces montants équivalant respectivement à 17 % de la production agricole chinoise (contre 2 % seulement en moyenne sur 1995-1997) et à 19 % de celle de l'OCDE. En Indonésie, ce ratio était de 21 %, en Russie de 13 % (tableau 3). Ces chiffres montrent clairement que l'on ne peut plus considérer la question du soutien interne à l'agriculture comme une problématique spécifique aux pays riches. Ce constat pose avec une acuité renouvelée la question des règles OMC dans ce domaine : les engagements concernant le soutien interne s'appuient sur des indicateurs d'une pertinence économique souvent douteuse et ont peu d'effets contraignants, y compris sur les pays émergents⁵.

Tableau 3 – Estimations du soutien aux producteurs agricoles, 2012

	milliards d'euros	en % de la production agricole
Union européenne	83,2	19
États-Unis	23,5	7
Ensemble de l'OCDE	201,2	19
Chine	128,8	17
Russie	10,3	13
Brésil	7,0	5
Indonésie	21,8	21

Source : Calculs des auteurs à partir de OECD (2013), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013, OECD Countries and Emerging Economies*.

■ Moins de soutien interne au Nord, plus au Sud

L'impact d'un accord multilatéral sur le soutien interne à l'agriculture a souvent été présenté, notamment par la Banque mondiale, comme relativement secondaire par rapport à celui d'un accord sur l'accès au marché. On peut douter de cette hiérarchisation, surtout au vu des évolutions récentes. Dans les années qui ont suivi l'Accord de Marrakech, les pays développés ont sensiblement réduit les formes de soutien les plus génératrices de distorsions. Le retournement des marchés mondiaux a accéléré ce mouvement puisqu'il a conduit ces pays à moins recourir aux systèmes de prix garantis. Le Farm Bill américain de 1996 et les réformes successives de la Politique agricole commune sont symptomatiques du recul des soutiens internes, tendance renforcée par la façon dont plusieurs différends (relatifs notamment au soutien de la production de coton aux États-Unis et de sucre dans l'Union européenne) ont été réglés dans le cadre de l'OMC. Toutefois, les récents Farm Bills américains, en particulier celui en cours de discussion, amènent à nuancer ce constat puisqu'ils créent les conditions d'un isolement croissant du marché américain par rapport au marché mondial⁴.

Dans le même temps, le soutien apporté par les pays émergents à leur agriculture a augmenté de manière spectaculaire. D'après les estimations de l'OCDE, en 2012, le soutien aux producteurs agricoles

■ Exportations : les restrictions désormais plus problématiques que les subventions

Les subventions aux exportations étaient un sujet de premier plan lors du cycle d'Uruguay et ont donné lieu à des négociations délicates au début du cycle de Doha. En 2004, l'UE, à l'origine de 90 % des subventions aux exportations, a accepté que leur interdiction figure dans un futur accord global. Les négociations avaient également porté sur d'autres canaux d'aide aux exportations utilisés par les États-Unis et quelques autres pays, comme les crédits subventionnés, l'aide alimentaire en nature, ou les monopoles de commercialisation. Aucun de ces instruments n'a finalement été formellement démantelé, mais aucun n'a plus été utilisé à une échelle significative depuis le redressement des prix agricoles mondiaux. Aujourd'hui, l'UE n'octroie plus aucune subvention à l'exportation de produits agricoles ; elle vient unilatéralement de modifier les règles permettant de déclencher ces subventions, donnant à celles-ci un caractère exceptionnel. Les contraintes budgétaires, bien plus qu'une "contrainte OMC", ont déterminé cette évolution : si elles visent à soutenir les prix agricoles intérieurs, les subventions à l'exportation restent un transfert du contribuable européen à un consommateur étranger, ce qui n'est plus perçu comme un emploi légitime des deniers publics.

4. Les montants engagés dans le soutien à l'agriculture pourraient s'avérer très importants – potentiellement supérieurs aux plafonds sur lesquels les États-Unis se sont engagés dans les accords internationaux existants – si les prix mondiaux s'orientaient sensiblement à la baisse, avec des effets commerciaux nécessairement significatifs. Voir Bureau (2012), *Latest US Farm Bill Developments*, Parlement Européen. <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=78271>

5. Voir par exemple J.C. Bureau & S. Jean (2013), "Trade Liberalization in the Bio-Economy: Coping with a New Landscape", *Agricultural Economics* 44, pp 1-10.

Dans un contexte où les préoccupations quant à la volatilité des prix et à la façon de s'assurer des approvisionnements abordables sont devenues primordiales, ce sont les restrictions aux exportations qui se sont avérées problématiques. Ainsi, pour ne citer que les deux cas les plus emblématiques, l'interdiction des exportations de riz (autre que basmati) par l'Inde à partir d'octobre 2007 a beaucoup contribué à la très forte hausse des prix sur le marché mondial du riz, tandis que les interdictions d'exportations de blé par la Russie ont tendu les marchés en 2010 et 2011. Les disciplines de l'OMC sont très peu contraignantes en la matière et même l'interdiction des restrictions quantitatives (article XI.1 du GATT) est assortie d'exemptions temporaires pour "prévenir [ou remédier à] une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels" ou à des fins de stabilisation des prix (article XX.I, à l'intention des industries transformatrices). Cette asymétrie de traitement dans les accords internationaux entre subventions et restrictions aux exportations est devenue difficile à justifier.

Plus généralement, les négociations et les futurs accords devront mieux prendre en compte les impératifs de sécurité alimentaire en s'attachant à offrir un terrain favorable aux investissements nécessaires pour que l'offre de denrées alimentaires puisse durablement répondre à la demande.

■ Comment sortir les négociations de l'impasse

À l'approche de la Conférence ministérielle de Bali de décembre prochain, les discussions pour tenter d'établir les termes d'un possible accord s'orientent vers un dénominateur commun très limité. S'agissant de l'agriculture, l'attention est focalisée sur les propositions récentes du G33, une coalition de pays en développement dont les agricultures sont dominées par les petites exploitations. À l'initiative de l'Inde, ces propositions visent à accorder aux pays en développement une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre de leur soutien à l'agriculture, en particulier s'agissant des petits agriculteurs ou de la constitution de stocks publics. Une « clause de paix » est évoquée, qui mettrait les programmes concernés à l'abri de contestations dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC. L'objectif est d'éviter qu'une absence de résultat à Bali ne signe l'échec du Cycle de Doha et force à reconnaître l'incapacité de l'OMC à tenir son rôle d'enceinte de négociation.

À plus long terme, cependant, il faudra plus que de tels expédients pour sortir de l'impasse. L'importance des questions agricoles dans la négociation globale est sans doute moindre qu'au lancement du cycle, mais celles-ci restent un sujet majeur de dissension dans l'arène multilatérale. Un compromis paraissait proche d'être atteint en 2008, mais les évolutions intervenues depuis l'ont rendu partiellement caduc. Aujourd'hui, les bases d'un accord de grande envergure, qui passerait nécessairement par un échange de concessions entre grands émergents et économies avancées, n'apparaissent plus clairement. Certains émergents (le Brésil, par exemple) souhaitent plus que jamais remettre en question les conditions sous lesquelles certaines aides européennes sont considérées comme neutres pour le commerce international et donc autorisées par l'OMC, ce que l'UE peut difficilement accepter (ces aides dites de la "boîte verte", représentent désormais l'essentiel de son budget agricole). De leur côté, les pays riches réclament qu'un éventuel accord dans le domaine agricole soit assorti de concessions de la part des grands émergents dans d'autres domaines (industrie, services, marchés publics). Les positions des États-Unis et de l'Inde sur les mécanismes de sauvegarde comme sur les mesures de soutien aux producteurs pauvres semblent peu conciliables. Sur les droits de douane, les concessions demandées par les grands exportateurs visent essentiellement le Japon et l'UE ; mais ceux-ci ont l'impression de réaliser l'essentiel de l'ajustement et redoutent l'impact de la libéralisation sur des secteurs très sensibles politiquement et déjà fragilisés dans la période récente, comme l'élevage bovin et ovin dans l'UE. Enfin, peu de pays sont prêts à accepter des contraintes sur les restrictions aux exportations.

Les changements profonds décrits ci-dessus dans les politiques et les échanges agricoles nécessiteraient de repenser les fondements et le périmètre de la négociation, en allant vers plus de réalisme dans la définition des ambitions, vers une vision réajustée de la réciprocité entre grands émergents et pays développés, et vers une meilleure prise en compte de l'impératif de sécurité alimentaire. Cela semble difficile à court terme, et ce d'autant plus que les "mega deals" transpacifiques et transatlantiques risquent d'accaparer la capacité de négociation des principaux acteurs susceptibles de remettre à flot le cadre multilatéral.

Jean-Christophe Bureau et Sébastien Jean
beatrice.postec@cepii.fr

La Lettre du

CEPII

© CEPII, PARIS, 2013

RÉDACTION :
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
113, rue de Grenelle
75700 Paris SP 07

Tél. : 01 53 68 55 14

www.cepii.fr

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
Sébastien Jean

RÉDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier & Sophie Piton

RÉALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
DILA
Direction de l'information
légale et administrative

ABONNEMENT (11 numéros)
France 60 € TTC
Europe 62 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.) 60,80 € HT
Autres pays (HT, avion éco.) 61,90 € HT
Suppl. avion rapide 0,90 €

Adresser votre commande à :
Direction de l'information légale
et administrative (DILA)
23, rue d'Estrées - 75345 Paris cedex 07
commande@ladocumentationfrancaise.fr
Tél. : 01 40 15 70 01

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

31 octobre 2013
Imprimé en France par la DSAF
Pôle conception graphique-fabrication

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du CEPII.
Les opinions qui y sont exprimées sont
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

