

PAC La multifonctionnalité de l'agriculture : quelques orientations françaises

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 9, Numéro 4, 191-8, Juillet - Août 2002, La filière

Auteur(s) : Georges WASZKIEL, Chef du bureau des relations extérieures de l'Union européenne, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Direction des politiques économique et internationale, 3, rue Barbet-de-Jouy, 75349 Paris 07.

ARTICLE

Introduction : la position de l'Union européenne à l'OMC

La prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture revêt un enjeu majeur dans le contexte des négociations commerciales multilatérales lancées lors de la Quatrième Conférence Ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce (Doha, Qatar, 9-14 novembre 2001) et constitue pour l'Union européenne et pour la France un objectif essentiel. En particulier, l'Agenda 2000 adopté le 26 mars 1999 et le rééquilibrage de la politique agricole commune en faveur des politiques de développement rural qu'il prévoit tiennent compte de cet objectif. En outre, plusieurs initiatives nationales en cours visent à accentuer et prolonger ces nouvelles orientations soit en adaptant les instruments existants (modulation des aides), soit en créant de nouveaux (Contrats Territoriaux d'Exploitation).

L'article 20 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay ainsi que la Déclaration Ministérielle de Doha imposent la prise en compte de considérations autres que d'ordre commercial. L'enjeu en est l'équilibre entre les places respectives des politiques agricoles nationales légitimes et des accords multilatéraux ; il s'agit donc, au fond, de définir l'avenir des politiques agricoles et les marges de manœuvre dont peuvent disposer les pouvoirs publics pour conduire des politiques nationales indépendantes sans perturber l'équilibre des marchés internationaux ni contrevenir aux règles supranationales (subsidiarité et compatibilité).

Dans une perspective mondiale, l'agriculture doit non seulement produire des biens agricoles au coût le plus bas possible mais aussi donner des produits de bonne qualité et ne présentant pas de risque, protéger l'environnement, épargner des ressources limitées, préserver les paysages ruraux et contribuer au développement socio-économique des régions rurales, notamment par la création d'emplois. Ces services liés à la terre ont un caractère d'intérêt public et sont interdépendants avec la fonction de production, d'où le caractère multifonctionnel de l'agriculture d'ailleurs reconnu par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La défense du caractère multifonctionnel de l'agriculture (et sa définition communautaire) fait partie explicitement du mandat donné par le Conseil de l'Union européenne à la Commission le 27 septembre 1999 pour négocier à l'OMC les engagements relatifs au secteur de l'agriculture :

« Le Conseil affirme également sa ferme volonté de continuer à développer le modèle européen d'agriculture existant sur la base de son caractère multifonctionnel, conformément aux conclusions

du Conseil européen, et d'agir pour en affirmer l'identité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne. L'agriculture européenne doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen y compris dans les régions confrontées à des problèmes spécifiques. Elle doit être capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural. Elle doit aussi être en mesure de répondre aux préoccupations et aux exigences des consommateurs en matière de qualité et de sécurité des produits alimentaires, de protection de l'environnement et de défense du bien-être des animaux. (...) Il est essentiel, pour confirmer la PAC telle que réformée, de maintenir l'équilibre entre les éléments actuels de l'accord relatif à l'agriculture, notamment pour ce qui concerne les modalités relatives au soutien interne. Cela reste un élément essentiel pour fournir un aide aux Membres de l'OMC en vue de les inciter à renoncer au soutien des prix au profit de politiques plus transparentes et n'ayant pas d'effets de distorsion. Par ailleurs, les aides directes peuvent contribuer à certaines missions de l'agriculture multifonctionnelle, notamment dans le domaine du développement rural. (...) Le Conseil est d'avis que les résultats des négociations doivent traduire un juste équilibre entre les questions commerciales et les questions non commerciales, dont la plupart découlent du rôle multifonctionnel de l'agriculture en termes de protection de l'environnement, de sécurité et de qualité des produits alimentaires et de bien-être des animaux. »

La proposition globale de négociation de l'Union européenne à l'OMC, adoptée sous Présidence Française (document G/AG/W/90 du 14 décembre 2000) prévoit en effet que les négociations doivent tenir compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture qui produit des biens tout autant que des aménités (développement durable, protection de l'environnement, vitalité des zones rurales et lutte contre la pauvreté), de la sécurité sanitaire des aliments (par le recours au principe de précaution), des préoccupations légitimes des consommateurs et du bien-être animal :

« Le rôle spécifique de l'agriculture en tant que fournisseur de biens publics devrait être reconnu. Cet élément est d'autant plus important si l'on veut obtenir l'adhésion de l'opinion publique à la poursuite du processus de libéralisation du commerce des produits agricoles.

Dans ce contexte, le rôle multifonctionnel de l'agriculture qui, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, inclut sa contribution au développement durable, la protection de l'environnement, le maintien de la vitalité des zones rurales et la lutte contre la pauvreté, devrait être reconnu.

La protection de l'environnement constitue une aspiration importante de la société, qui intéresse à la fois les pays développés et les pays en développement.

Les CE [Communautés Européennes] proposent que les mesures visant à protéger l'environnement soient intégrées dans l'accord sur l'agriculture. Ces mesures devraient être bien ciblées, transparentes et leur mise en œuvre devrait être assurée dans des conditions perturbant le moins possible les échanges.

La contribution à la vitalité durable des zones rurales et à la lutte contre la pauvreté est une autre composante essentielle du rôle multifonctionnel de l'agriculture.

Les CE proposent que les mesures visant à promouvoir la vitalité durable des zones rurales et la lutte contre la pauvreté soient également insérées dans l'accord sur l'agriculture. Ces mesures devraient

être bien ciblées, transparentes et leur mise en œuvre devrait être assurée dans des conditions perturbant le moins possible les échanges. »

Les instruments de la multifonctionnalité en France

Le modèle agricole européen du Traité de Rome

Le modèle agricole européen est défini au Titre II du Traité de Rome du 25 mars 1957 dont l'article 33 définit les principaux objectifs : « 1) La politique agricole commune (PAC) a pour but :

d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de productions, notamment de la main-d'œuvre ;

d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du niveau individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;

de stabiliser les marchés ;

de garantir la sécurité des approvisionnements ;

d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

2) Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte :

du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ;

de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns ;

du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie. »

La Conférence de Stresa (3-12 juillet 1958, Italie) a permis de préciser certains objectifs et de leur donner une traduction plus concrète :

La mise en œuvre du Traité de Rome doit conduire à un développement des échanges à l'intérieur de la Communauté.

Les échanges avec les pays tiers seront parallèlement poursuivis, mais la Communauté doit se ménager la possibilité de « se protéger contre les concurrences extérieures faussées ».

Une corrélation doit être établie entre la politique des structures et la politique des marchés.

La politique des prix doit tendre à améliorer la compétitivité et éviter les surproductions.

Parallèlement, une politique d'aide aux régions ou exploitations défavorisées doit rendre possible les reconversions nécessaires.

L'amélioration des structures agricoles doit permettre que le capital et le travail mis en œuvre dans l'agriculture européenne bénéficient d'une rémunération comparable à celle qu'ils recevraient dans les autres secteurs de l'économie.

Il convient de promouvoir un modèle d'exploitation de type familial.

L'article 37-2 précise enfin (§ 2) que : « Ces propositions doivent tenir compte de l'interdépendance des questions agricoles au présent titre. » Ainsi, dès l'origine, les États évoqués membres de l'Union européenne ont inscrit la multifonctionnalité de l'agriculture au cœur de la PAC en lui reconnaissant non seulement une fonction de production de produits alimentaires et de fibres mais aussi une fonction sociale (emploi, revenu, formation, promotion d'une agriculture familiale), environnementale (utilisation optimale des ressources naturelles) et territoriale (tenir compte des disparités structurelles et naturelles entre régions agricoles, aides spécifiques aux zones défavorisées et politique de développement rural).

Le modèle agricole européen actualisé par l'Agenda 2000

L'Agenda 2000 adopté lors du Conseil européen de Berlin (26 mars 1999) a actualisé le modèle agricole européen sur la base des principes suivants : l'agriculture européenne doit être :

une *agriculture compétitive* qui doit pouvoir affronter progressivement le marché mondial sans le secours excessif de subventions, de moins en moins tolérées sur le plan international ; la compétitivité doit être assurée par des baisses de prix suffisamment importantes pour assurer la croissance des débouchés intérieurs et une participation accrue de l'agriculture européenne au développement du marché mondial : cette baisse des prix est compensée par un accroissement des aides directes de façon à préserver le revenu des agriculteurs ;

une agriculture dont les méthodes de production doivent être saines, respectueuses de l'environnement, capables de fournir les produits de qualité qui répondent aux attentes de la société (*principe d'éco-conditionnalité*) ;

une agriculture riche de sa diversité, de ses traditions, dont la mission n'est pas seulement de produire mais aussi de maintenir la diversité de nos paysages et un monde rural vivant et actif, générant et préservant des emplois (*politique de développement rural*) ;

une politique agricole simplifiée, compréhensible, qui aura su tracer une ligne de partage claire entre ce qui doit être décidé en commun et ce qui doit être réservé aux États membres (*principe de subsidiarité*) ;

une politique agricole capable d'expliquer clairement que les dépenses qu'elle entraîne sont justifiées parce qu'elles permettent d'assumer les fonctions que la société attend des agriculteurs (*principe de légitimité et multifonctionnalité*).

Cet ensemble de nouvelles stratégies prend en France la forme d'un ensemble de mesures regroupées au sein du plan de développement rural national (PDRN) choisies parmi 22 mesures définies au niveau européen dans le cadre du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 couramment appelé « règlement développement rural » (RDR). Le PDRN a en France pour premier objectif « l'orientation des exploitations agricoles vers une agriculture durable et

fonctionnelle ». Il vise à promouvoir une agriculture durable, compétitive, répartie sur tout le territoire communautaire même dans les zones difficiles.

La multifonctionnalité en France

*** La loi d'orientation agricole**

La France a donné une orientation radicalement nouvelle à la politique agricole nationale par la nouvelle loi d'orientation agricole (LOA) promulguée le 9 juillet 1999. La LOA affirme que « la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable » (article 1^{er}). Elle se fixe pour principaux objectifs :

de favoriser le développement de l'emploi dans l'agriculture dans l'ensemble des régions tout en préservant son caractère familial ;

de favoriser une production de qualité et diversifiée, répondant aux exigences exprimées par les consommateurs, satisfaisant aux conditions de sécurité sanitaire, tout en contribuant à la sécurité alimentaire mondiale ;

de contribuer à la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, ainsi que de l'entretien des paysages.

Ces objectifs doivent inspirer l'ensemble des politiques publiques. Néanmoins, un nouvel instrument spécifique de valorisation de la multifonctionnalité est mis en place : le contrat territorial d'exploitation (CTE) qui permet d'associer étroitement la logique économique et la logique territoriale et environnementale.

*** Les objectifs du CTE et sa mise en œuvre**

L'objectif du CTE est de faire reconnaître la « multifonctionnalité » de l'agriculture à travers la rémunération adéquate de ses différentes fonctions. Le CTE doit permettre une réorientation vers une agriculture plus multifonctionnelle ou encore une valorisation de celle-ci. Cette multifonctionnalité doit permettre de concilier intérêt des agriculteurs et attentes de la société qui portent tant sur la qualité et la sûreté des produits alimentaires que sur l'entretien des paysages, la vitalité des territoires ou les questions d'environnement en général.

Un second objectif consiste en une redistribution des aides à l'agriculture, le CTE devant permettre de réorienter les fonds publics vers les exploitations les moins aidées. À ce titre, les CTE sont financés par un fond national (le FFCTE) et peut faire appel à des co-financements communautaires dans le cadre du règlement développement rural. Il est ainsi abondé par une partie du produit de la modulation des aides à l'agriculture. En effet, la modulation est calculée en fonction de la taille des exploitations, leur marge brute et le niveau d'emploi agricole. Certaines exploitations (45 000 en 2000) voient ainsi leurs aides diminuées, les sommes ainsi dégagées permettant entre autres de financer la partie agri-environnementale des CTE.

Pour atteindre ces objectifs de multifonctionnalité, le CTE incite les exploitants à développer un projet global de l'exploitation, ce projet étant fondé sur un diagnostic de celle-ci. Il substitue donc une logique de projet à une logique de guichet. À ce titre, il intègre des préoccupations de valeur

ajoutée, de qualité des produits, d'emploi, d'environnement et d'aménagement du territoire. Il combine donc des enjeux socio-économiques, environnementaux et territoriaux.

Concrètement, il s'agit d'un contrat de cinq ans souscrit avec l'autorité administrative qui comprend pour l'agriculteur un certain nombre d'engagements portant sur deux volets : une partie économique et liée à l'emploi, une autre liée à l'aménagement du territoire et à l'environnement. Ces engagements correspondent à une combinaison de mesures choisies parmi un ensemble défini à l'échelon départemental. Cette combinaison de mesures prend la forme d'un cahier des charges que l'agriculteur s'engage à respecter et en échange desquelles il reçoit les montants financiers nécessaires à l'élaboration de son projet.

Un certain nombre de règles de financement régissent aussi bien la partie économique qu'environnementale des CTE. Elles sont liées soit à des règles nationales, soit à des règles communautaires dictées par le règlement développement rural qui organise le deuxième pilier de la PAC. Elles peuvent par exemple prendre la forme de plafonds d'aides autorisés lorsqu'il s'agit d'investissement. Pour la partie agri-environnementale, les sommes octroyées sont fonction du surcoût ou de la perte de revenu engendrés par ces nouveaux engagements ainsi que de la nécessité de fournir une incitation financière allant au-delà des pertes et des surcoûts justifiés. Le montant total de ce financement est ajusté en fonction de la superficie des exploitations, selon les règles de dégressivité favorable aux petites exploitations. Il prend la forme d'une somme d'argent versée chaque année et calculée à l'hectare ou à l'unité de gros bovin (UGB).

De façon à assurer une cohérence entre les projets de CTE individuels et les enjeux de territoire ou de filière, au niveau des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et en concertation avec l'ensemble des acteurs du monde rural, un cadre est établi : il s'agit de contrats types qui intègrent un ensemble de mesures correspondant aux deux volets. Ces mesures sont choisies en fonction d'enjeux territoriaux ou de filière territorialisée. Certaines sont obligatoires et doivent figurer dans tous les CTE choisis par les agriculteurs, d'autres non. Par exemple, si des problèmes d'érosion sont particulièrement flagrants dans une zone donnée, les mesures agri-environnementales anti-érosives seront obligatoires. Autre exemple : si le territoire est fortement associé à l'image d'un produit, on va alors chercher, *via* le CTE, à valoriser en proposant comme mesure type la mise en place d'outils de fabrication du fromage. C'est par exemple le cas du Beaufort. L'agriculteur choisit ensuite parmi ses mesures pour élaborer son cahier des charges en fonction de ses objectifs. Il inscrit d'emblée les mesures obligatoires dans son CTE. On combine ainsi des objectifs prenant en compte la multifonctionnalité de l'agriculture définis à un niveau territorial avec le projet individuel de l'agriculteur. Ces contrats sont soumis pour avis en commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) qui intègre l'ensemble des acteurs du monde rural dans leur diversité. On note par exemple des représentants de l'administration, des agriculteurs ou encore d'autres organisations telles que les associations de protection de la nature ou de consommateurs. Le préfet *in fine* approuve ou non les CTE.

Concept de multifonctionnalité : les termes du débat à l'OCDE

La Conférence Ministérielle de l'OCDE du 6 mars 1998 a reconnu le caractère multifonctionnel de l'agriculture et lancé un ambitieux programme de travail sur tous les volets de l'Accord sur

l'agriculture du Cycle d'Uruguay qu'ils soient commerciaux (accès aux marchés, soutien interne, concurrence à l'exportation) ou non commerciaux comme les « considérations autres que d'ordre commercial » telles que la multifonctionnalité, la protection des indications géographiques et le bien-être familial. *Les travaux sur la multifonctionnalité s'articulent en trois phases :*

la première phase concernait l'élaboration d'un cadre analytique et conceptuel pour traiter la multifonctionnalité. Le document du Secrétariat *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique* (AGR/CA/APM(2003)3/final du 7 novembre 2000) a été approuvé par le Comité de l'Agriculture en novembre 2000 et publié en avril 2001 ;

la deuxième phase concerne l'étude de situations concrètes à partir de travaux empiriques. Cette phase s'est concrétisée par la tenue d'un atelier sur la multifonctionnalité des 2-3 juillet 2001 à Paris ;

enfin, la troisième phase consistera pour le Comité de l'Agriculture à édicter des recommandations sur les politiques nationales et leur encadrement international à partir des travaux théoriques de la première phase et des études empiriques de la deuxième phase (document AGR/CA/APM(2001)28 du 7 novembre 2001).

Le séminaire des 2-3 juillet 2001 a regroupé les experts mondiaux de la multifonctionnalité et la richesse de leurs interventions a montré que tous les pays de l'OCDE étaient concernés par une ou plusieurs considérations autres que d'ordre commercial qui caractérisent le caractère multifonctionnel de l'agriculture.

Toutefois, les différentes interventions au cours de cet atelier ont montré l'imperfection actuelle du cadre analytique élaboré pour encadrer la multifonctionnalité. Il apparaît cependant que l'amélioration du cadre analytique dépende avant tout des progrès des théories économiques elles-mêmes qui doivent désormais intégrer la complexité des politiques agricoles sans en rester aux actuelles simplifications abusives fondées soit sur des hypothèses inadaptées aux marchés agricoles (concurrence parfaite, élasticité des marchés, séparation abusive entre aspects sectoriels agricoles traités par des politiques de marchés et aspects non commerciaux à traiter par des politiques horizontales transsectorielles, etc.), soit sur des hypothèses orientées qui contiennent déjà en germe les conclusions des travaux (comme les travaux sur la notion de découplage qui tendent uniquement à légitimer la classification du soutien interne en trois boîtes de l'accord sur l'agriculture de l'OMC).

Même si le programme de travail pour 2002 du Comité de l'Agriculture de l'OCDE prévoit des travaux complémentaires pour améliorer le cadre analytique (document AGR/CA/APM(2001)27 du 6 novembre 2001), une voie peut-être plus prometteuse est de tenter d'appréhender cette complexité par la poursuite des travaux empiriques qui mettent à l'épreuve les modèles actuels. Il faut donc à présent capitaliser la somme de ces expériences et entamer des travaux complémentaires sur :

les *économies de gamme* qui forment un développement intéressant de la notion de production conjointe et qu'il convient d'approfondir ;

les *coûts de transaction* qui constituent également un enjeu important et les études présentées sont encore largement incomplètes : étudier les aides directes de la boîte bleue est certes une idée utile, mais déterminer les coûts de transaction des aides de la boîte verte est un sujet qui l'est tout autant, ne serait-ce que pour éventuellement défaire les préjugés des pays en développement qui considèrent qu'ils constituent une barrière qui leur est infranchissable compte tenu de leurs

disponibilités financières. En outre, une telle étude pourrait également déterminer si l'approche par objectif retenue dans les aides qualifiées de « découplées » résiste à l'analyse quantitative (approche coût/efficacité)² ;

des études de cas complémentaires qui doivent aussi être envisagées, notamment sur les régions non défavorisées : si personne ne conteste aujourd'hui la caractère multifonctionnel de l'agriculture dans les régions défavorisées, il serait intéressant de déterminer et surtout de quantifier les aspects multifonctionnels de l'agriculture en zone non défavorisée et donc en région productive pour les pays développés membres de l'OCDE.

D'autres études pourraient aussi être envisagées, comme la prise en compte du facteur temps (temps de réaction des politiques agricoles par rapport aux attentes de la société et décalage entre la modification de ces attentes et les premiers impacts des modifications des politiques agricoles), par exemple.

Concept de multifonctionnalité : les termes du débat à l'OMC

Les débats au sein des instances internationales sur la prise en compte des considérations autres que d'ordre commercial ont la multifonctionnalité de l'agriculture est l'une des composantes sont généralement passionnés et font pu faire apparaître des antagonismes profonds entre groupes de pays « libéraux » (États-Unis et Groupe de Cairns) et pays « interventionnistes » (Union européenne, Suisse, Japon, Inde, Norvège, Corée). Mais en réalité, la prise en compte des considérations autres que d'ordre commercial fait l'objet d'un consensus de fait, notamment depuis que l'OCDE a été officiellement chargée lors de la réunion au niveau ministériel du Comité de l'Agriculture le 6 mars 1998 de préciser et d'évaluer la notion de multifonctionnalité de l'agriculture.

La paragraphes qui suivent résumant les positions exprimées par les Membres de l'OMC au cours de la période 1997-2001, soit au sein du Processus d'Analyse et d'Échange d'Informations du Comité de l'Agriculture de l'OMC (27 mai 1997-29 septembre 1999), soit lors des deux premières phases de négociation au titre de l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture (23 mars 2000-6 février 2002).

Distinguer les choix politiques des mesures appliquées : analogie avec l'Accord SPS

En fait, le débat sur les considérations autres que d'ordre commercial se place sur deux niveaux à l'instar de la structure qui a été retenue pour l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) qui distingue :

la notion de *niveau approprié de protection* qui est un choix politique souverain d'un État membre de définir le risque SPS que sa population est prête à assumer, risque qui peut être quantifié par les critères de l'article 5-3 SPS³ ; ce choix est souverain en ce sens que l'Accord SPS reconnaît à l'article 3-3 le droit du Membre de définir un milieu approprié de protection qui soit plus élevé que celui qui serait obtenu par l'application de mesures fondées sur des normes internationales à la seule restriction près qu'il soit étayé par une évaluation scientifique des risques ;

la *mesure SPS* prise en application d'un niveau approprié de protection préalablement défini.

Un tel cadre conceptuel n'existe pas encore dans l'actuel Accord sur l'agriculture mais ce schéma de raisonnement est omniprésent dans les interventions des Membres de l'OMC ou de l'OCDE. En

particulier, les choix politiques souverains qui expriment des considérations autre que d'ordre commercial ont fait l'objet d'un recensement exhaustif à l'OMC lors de la phase 2 (mars 2001-février 2002) des négociations entamées les 23-24 mars 2000 au titre de l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay. Il s'agit :

de la protection de l'environnement, qui peut être étendue au maintien de la biodiversité et à la conservation de sols (notamment contre les inondations et l'érosion) ;

du maintien de la viabilité des zones rurales par un aménagement équilibré du territoire, qui peut être étendu à la lutte contre la pauvreté en milieu rural (politique de hausse des revenus) et au maintien de l'emploi ;

de la sécurité alimentaire ;

d'autres considérations qui peuvent être culturelles (entretien du paysage agricole, création d'aménités rurales et préoccupations des consommateurs comme la reconnaissance de la qualité des produits par des indications géographiques, des labels ou des systèmes de traçabilité des aliments) ou éthiques (bien-être animal ou interdits religieux).

Faute d'un terme équivalent à celui de « niveau approprié de protection » de l'Accord SPS, certains Membres ont suggéré de désigner ces considérations autres que d'ordre commercial sous le terme de multifonctionnalité de l'agriculture ; et si le concept semble admis par tous les Membres, le terme suscite une querelle de mots entre ceux qui lui font englober l'ensemble des considérations autres que d'ordre commercial (Norvège), ceux qui le restreignent aux considérations 1 à 3 (Japon, Corée), ceux qui séparent les considérations 1 et 2 de la sécurité alimentaire et des autres considérations qui doivent faire l'objet d'un traitement à part (Union européenne, Inde, Suisse) et ceux qui le réservent à la seule protection de l'environnement (États-Unis, Groupe de Cairns).

Il est donc souhaitable que la définition de la multifonctionnalité de l'agriculture puisse être suffisamment générale ou théorique pour que soit prise en compte la diversité des agricultures des Membres. Si l'Union européenne est davantage attachée à *l'aménagement équilibré du territoire* par la préservation de la viabilité des régions rurales et à *la préservation de l'environnement* (et des habitats semi-naturels, de la beauté des paysages cultivés traditionnels pour leur intérêt biologique, écologique, esthétique, culturel et historique, en considérant que le développement au cours du temps d'agro-systèmes spécifiques a contribué à la richesse de la biodiversité et à la lutte contre l'érosion et la dégradation des sols), la multifonctionnalité doit aussi pouvoir inclure les préoccupations de *sécurité alimentaire* des pays en développement et d'autres considérations qui peuvent être culturelles (entretien du paysage, qualité des produits associés à un terroir, etc.) ou éthiques (bien-être animal, interdits religieux).

Le débat sur la spécificité de l'agriculture

La légitimité du raisonnement des Membres qui souhaitent la prise en compte effective des considérations autres que d'ordre commercial dans le futur accord sur l'agriculture repose

essentiellement sur le postulat de l'agriculture. D'où deux approches antagonistes qui constituent le fondement de tout le débat sur les considérations autres que d'ordre commercial :

le Groupe de Cairns soutient que l'agriculture est un secteur de l'activité économique intégré dans l'économie générale, sans spécificité particulière et que les externalités positives qu'elle est susceptible de produire le sont tout autant par d'autres activités économiques (notamment en termes de protection de l'environnement et de maintien de la viabilité des zones rurales) ; il milite donc pour l'abrogation des dispositions spécifiques à l'agriculture au profit des règles générales du GATT : le débat sur les considérations autres que d'ordre commercial est dès lors forcé ;

la Norvège, la Corée et l'Inde développent une approche plus constructive en essayant de définir les caractéristiques de l'activité agricole pour tenter d'en extraire le caractère spécifique. Pour l'instant, cette démonstration est limitée aux préoccupations de *sécurité alimentaire* car plus évidente puisqu'elle s'appuie sur la fonction première de l'agriculture qui est la production d'aliments :

elle part de la nature complexe et de long terme de la production agricole due à son caractère : (1) *biologique* fondée sur l'utilisation de ressources naturelles ; (2) *territorial*, i.e. dépendant étroitement des ressources locales et de compétences adaptées ; (3) *dépendant d'infrastructures* complexes demandant d'importants investissements ; (4) *nombreux et dispersés*, i.e. dépendant de structures agraires propres à chaque pays, mais les surfaces agricoles sont souvent dispersées (structures à petite échelle), cultivées par un grand nombre d'agriculteurs et assujetties à un système de propriété complexe ;

elle évalue ensuite les risques mettant en danger la sécurité alimentaire d'un Membre : (a) par *manque d'accès* aux produits alimentaires, qui comporte deux aspects : la disponibilité des produits alimentaires (production) et l'accès à leur marché (capacité financière d'approvisionnement : ressources en devises, taux de change, prix des denrées) ; (b) par des *crises* affectant la biodisponibilité des denrées comme les crises politiques (guerres régionales ou employant des moyens de destruction massive, embargos, changement de la structure de la demande), les crises écologiques (accidents nucléaires, épizooties ou épiphyties en zones d'élevage ou de cultures spécialisés, réduction de la ressource en eau, changement climatique dû à l'effet de serre et à ses conséquences connues) et les crises liées à l'inadaptation des denrées (crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine, utilisation d'organismes génétiquement modifiés) ;

elle donne enfin les caractéristiques d'un système d'agriculture qui garantisse la sécurité alimentaire : (1) la *capacité de produire, de stocker et d'importer* suffisamment de produits alimentaires pour nourrir convenablement la population ; (2) une *autonomie maximale* et une autodétermination (sans impliquer forcément l'autosuffisance) pour réduire la vulnérabilité aux fluctuations des marchés internationaux et des pressions politiques ; (3) une *élasticité* pour que les variations saisonnières ou cycliques aient un impact minimum sur l'accès aux produits alimentaires ; (4) un *caractère durable* pour préserver et améliorer le système écologique ; (5) une *équité* pour que toutes les catégories sociales puissent avoir accès aux produits alimentaires nécessaires ; (6) l'existence d'une *production alimentaire mondiale déconcentrée* couplée à un système commercial efficace pour diversifier les sources d'approvisionnement.

Mais la généralisation d'une telle approche aux autres considérations autres que d'ordre commercial reste encore à imaginer.

Le débat sur la quantification des considérations autres que d'ordre commercial

Le fondement des incompréhensions sur la notion de multifonctionnalité de l'agriculture repose essentiellement sur l'existence de critères quantifiables évitant l'arbitraire de ces différentes considérations autres que d'ordre commercial (comme l'article 3-3 SPS donne des éléments de quantification du niveau approprié de protection pour que la philosophie de l'Accord SPS, fondée sur l'existence d'une démarche préalable d'évaluation scientifique, ne soit pas remise en cause). Pour l'instant, il est clair que seule la protection de l'environnement fait l'objet de critères précis de quantification :

soit par un indicateur objectif (approche du Groupe de Cairns et des États-Unis) : mesure de la pollution par les taux de nitrates, de phosphates ou de pesticides dans les eaux souterraines, mesure de la biodiversité par le nombre d'espèces total et celui des espèces menacées ou encore par le taux d'expansion de la déforestation, mesure de l'érosion par le volume annuel de formation du sol ; cette approche a cependant l'inconvénient de dériver rapidement sur la notion de développement durable dont la discussion se tient cet est donc renvoyée) dans d'autres enceintes internationales comme la FAO, la CNUCED ou l'OCDE ;

soit par un indicateur de substitution (approche du Japon et de la Corée) : il s'agit d'évaluer le coût de mesures de même effet que la présence de l'activité agricole sur la protection de l'environnement (e.g. la construction de barrages ou de digues pour lutter contre les inondations ou l'érosion, mise en œuvre de procédés de gestion des déchets non épandus et de dépollution de l'air non purifié par l'activité organique).

L'approche par des indicateurs objectifs actuellement privilégiée par l'OCDE, la Banque Mondiale et la FAO suppose cependant que, dans un deuxième temps, soit établi un lien entre le phénomène décrit et quantifié et les mesures agricoles dont on veut quantifier les effets. Or la Norvège, se servant de données de l'OCDE, a montré l'absence de corrélation entre les niveaux de soutien à l'agriculture et le coût environnemental de la production agricole (densité animale, consommation de pesticides et d'engrais azotés et phosphatés à l'hectare).

En outre, rester dans la logique actuelle de rationalisation par quantification des choix politiques pour élaborer des disciplines multilatérales suppose que soient également définis des indicateurs équivalents pour les autres considérations autres que d'ordre commercial. Le Japon a par exemple tenté d'évaluer la création d'aménités en milieu par le montant des dépenses (transport et hôtellerie) occasionnées par des voyageurs du milieu urbain vers le milieu rural. Mais dans l'attente de la généralisation d'une telle démarche, seules les considérations autres que d'ordre commercial répondant à de tels critères quantitatifs pourront être prises en compte dans le cadre d'un accord multilatéral : faute de quoi, leur prise en compte sera toujours confondue avec une attitude protectionniste au lieu d'une attitude rationnelle et objective.

Mesures prenant en compte des considérations autres que d'ordre commercial

Le deuxième niveau du débat se concentre sur la définition de mesures appropriées prises en application des choix politiques tenant compte des considérations autres que d'ordre commercial :

les discussions sont alors beaucoup plus concrètes car elles sont relatives à des instruments classiques de politiques agricoles qui sont rigoureusement encadrées par les disciplines de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, essentiellement celles relatives à l'accès au marché et au soutien interne.

Les choix de politiques agricoles résultent de préoccupations légitimement exprimées par la population. Il importe donc d'apprécier ce que l'activité agricole génère par elle-même par rapport à l'ensemble des attentes sociales qu'elle est chargée de satisfaire. La différence entre ces attentes sociales et les réalisations de l'agriculture correspond alors à une externalité qui peut être positive (production de biens d'intérêt public) ou négative (pollution) et qu'il convient d'évaluer et de traiter par des instruments appropriés. Deux approches antagonistes ont été développées :

1) celle des États-Unis et du Groupe de Cairns dont les éléments du raisonnement sont les suivants :

une externalité positive correspond à un souhait de la population qui est donc, par définition, disposée à l'internaliser dans le prix du produit ;

en l'absence de distorsions (libre jeu de la loi de l'offre et de la demande), le marché suffit à financer les externalités positives ; ainsi, seules les défaillances de marché peuvent expliquer leur non-prise en compte ;

ces défaillances ont leur origine dans les distorsions induites par les mesures de soutien interne par les prix qui sont assimilables à des externalités négatives en ce qu'elles encouragent l'augmentation de la production par une exploitation irrationnelle des ressources naturelles d'une part et par les subventions à l'exportation qui, par leur effet de dépression des prix mondiaux, les empêchent de refléter intégralement les coûts de production d'autre part ;

les mesures de politiques agricoles doivent donc tout d'abord éliminer les externalités négatives de l'agriculture par la suppression des mesures de soutien interne et de soutien à l'exportation liées à la production et par l'adoption de réglementations dissuasives (application du principe pollueur-payeur par exemple), et dans un second temps seulement remédier aux défaillances des marchés par la rémunération dé耦plée de la production d'externalités positives quantifiables et ciblées sur des objectifs spécifiques, autrement dit qui ressortissent exclusivement de la boîte verte ;

2) celle de l'Union européenne, de la Suisse, de la Norvège, de la Corée, du Japon, de Maurice et de l'Inde : la dimension territoriale et la notion d'intérêt public qui sous-tendent le caractère multifonctionnel de l'agriculture ne sont pas, ou insuffisamment, rétribuées par le marché ; comme le bien-être de la société diminue si ses membres ne peuvent jouir d'un bien d'intérêt public, l'intervention des pouvoirs publics s'impose. Trois variantes ont été développées par ces pays pour traiter les externalités positives de l'agriculture dont l'idée centrale est de rétablir l'équilibre au sein du futur accord sur l'agriculture par une symétrie entre les engagements relatifs aux mesures liées à des externalités positives (subventions, protection tarifaire) avec ceux relatifs aux mesures liées à des externalités négatives (actuellement non encadrées par des disciplines multilatérales) ; ces trois approches sont :

la rémunération des externalités positives non prises en compte par les marchés par des aides directes. Mais ces externalités positives sont consubstantielles à l'activité de production agricole : les pouvoirs publics doivent donc les rémunérer soit directement sur la base de soutiens qui auront

toujours un lien avec la production, soit indirectement par des politiques contraignantes de maîtrise de l'offre. Les programmes de maîtrise de l'offre comme les aides directes telles qu'elles sont définies dans la boîte bleue de l'OMC ou l'allocation de références de production (quotas) dont le transfert entre exploitants dépend d'une politique foncière étroitement régulée paraissent fournir un cadre particulièrement adapté à cette politique ;

la préservation de l'agriculture locale pour assurer le développement de la production locale : il s'agit d'assurer la stabilisation des approvisionnements des pays importateurs nets de produits alimentaires par la diversification des sources d'approvisionnement dans un contexte de stabilisation de la surface agricole utile mondiale, de hausse de la consommation (pression démographique mondiale) et de variabilité climatique ;

la différenciation des règles multilatérales pour tenir compte de la variabilité des conditions de production agricole et de l'hétérogénéité des considérations autres que d'ordre commercial entre les Membres qu'un marché global ne prend en compte (Inde, Norvège, petits États insulaires en développement, économies en transition) : des dérogations spécifiques ou une flexibilité particulière sur la définition d'engagements de réduction des soutiens internes (quels qu'ils soient) ou de la protection tarifaire doivent être accordées à des groupes de pays spécifiques, par exemple dans le cadre du traitement spécial et différencié (pays en développement, pays les moins avancés, petits États insulaires, pays en transition, etc.).

Défendre le concept de multifonctionnalité dans les enceintes internationales

Les débats à l'OMC sur les considérations autres que d'ordre commercial et la multifonctionnalité de l'agriculture sont donc essentiellement centrés sur la classification des instruments de politique agricole dans le futur accord sur l'agriculture tel qu'il sortira des négociations menées dans le plan d'action de Doha pour le développement (*Doha Development Agenda*) lancé le 14 novembre 2001. À l'exception des préoccupations exprimées par certains pays en développement qui souhaitent la création d'une « boîte de développement » et par certains pays développés qui souhaitent préserver quelques barrières tarifaires, la prise en compte des considérations autres que d'ordre commercial est généralement appréciée selon que la boîte verte de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay (qui en constitue l'annexe 2) permet ou non d'intégrer les instruments de politique agricole nationale chargés d'y répondre. Or, la légitimation économique de la boîte verte et des notions dont elle est censée être l'application donne lieu à trois types de travaux :

des travaux fondamentaux sur la notion de découplage : cette approche consiste à définir la notion de découplage et à fixer des critères qui permettent de qualifier la nature intrinsèque de la mesure de politique agricole afin de déterminer si elle peut être considérée comme découplée de la production et des prix ou non ;

2) *des travaux sur la quantification des effets de distorsion sur la production et les échanges* : cette approche prend acte du fait que toute mesure de politique agricole peut avoir des effets de distorsion sur la production et les échanges et s'attache donc à élaborer un indicateur synthétique qui permette d'opérer un classement relatif des mesures par les effets qu'elles induisent ;

des analyses pragmatiques sur la pertinence d'une classification binaire entre le soutien interne soumis à engagement de réduction et le soutien exempté d'un tel engagement. Cette approche

procède de l'examen critique des notifications du soutien interne en boîte verte effectuées par les Membres de l'OMC au cours de la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay pour proposer des modifications ces critères de classification actuels.

Boîte verte (annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture)	Union européenne		Etats-Unis	
	Montant	Part	Montant	Part
UE : GATT4 : campagne 1998/1999				
US : GATT4 : année 1998	M€	%	MUSD	%
Services de caractère général (recherche, vulgarisation, etc.)	5 017,8	26	7 146	14
Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire	19,1	0	0	
Aide alimentaire intérieure	275,7	1	33 487	67
Soutien du revenu découplé	128,6	1	5 659	11
Assurance revenu	0		0	
Aides après catastrophes naturelles	182,6	1	1 411	3
Aides à la cessation d'activité	708,5	4	0	
Aides au retrait des ressources de production	428,3	2	1 731	4
Aides à l'investissement	5 401,3	28	93	0
Programmes de protection de l'environnement	4 965,1	26	297	1
Aides régionales	2 041,0	11	0	
Total	19 168,0		49 824	

Ces montants montrent que les Etats-Unis utilisent la boîte verte pour les aides dont le caractère découplé de la production et des prix est le plus contestable, notamment l'aide alimentaire intérieure et le soutien au revenu censé être découplé (78,6% du total contre 2,1% pour l'Union européenne). Il existe donc une contradiction apparente entre les conditions réelles d'emploi de la boîte verte et les objectifs affichés. Deux approches sont alors possibles :

1) soit la remise en cause de certains critères de la boîte verte. Cette approche est notamment soutenue par le Groupe de Cairns ;
2) soit la simplification des catégories de soutien interne en veillant à l'identité de traitement entre les mesures de l'actuelle boîte bleue et le soutien au revenu découplé de l'actuelle boîte verte. Cette approche pourrait être soutenue par l'Union européenne en faisant valoir que l'étude MÈP de l'OCDE a montré l'équivalence des effets de distorsion sur les échanges entre les mesures de la boîte bleue et le soutien au revenu découplé de la boîte verte d'une part et que, d'autre part, les aides compensatoires accordées au titre de la politique agricole commune actuellement notifiées en boîte bleue respectent les critères retenus dans le paragraphe 6 de l'annexe 2 Soutien au revenu découplé à l'exception du dernier (paragraphe (e) concernant l'absence d'obligation de production) : elles sont assises sur des références fixes, plafonnées et liées à une politique de maîtrise du marché intérieur et des facteurs de production. En particulier, les aides compensatoires de la PAC sont assises sur des droits à produire (gel des terres et surfaces maximales garanties pour les productions végétales, facteur de densité, droits à prime et quotas de production fixes pour les productions animales) et non directement sur les facteurs de production. Enfin, l'Union européenne devrait faire valoir que ces mesures permettent de promouvoir efficacement une agriculture plus respectueuse de l'environnement (le facteur de densité permet d'encourager l'élevage extensif, la jachère d'imposer un repos des sols productifs) et de prendre en compte des considérations autres que d'ordre commercial qui correspondent aux objectifs du programme de réforme inscrit dans l'Accord sur l'agriculture.

Notification 1998	Etats-Unis		Union européenne	
	Valeur (MUSD)	Part	Valeur (M€)	Part
GATT4				
Boîte orange	10 392	17 %	46 683	54 %
Boîte bleue	0	0 %	20 504	24 %
Boîte verte	49 824	83 %	19 168	22 %
Total	60 216	100 %	86 355	100 %

Approche par la notion de découplage

L'approche par l'appréhension de la notion de découplage est une approche centrée sur la nature intrinsèque des mesures de soutien interne. Elle cherche donc à définir les mesures de soutien idéales qui n'auraient d'effets de distorsion ni sur les prix, ni sur le volume de la production. Les aspects analytiques de cette approche figurent dans les documents suivants du Secrétariat de l'OCDE

:

document COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/ FINAL du 19 décembre 2000 *Découplage : une vue d'ensemble du concept* ;

document AGR/CA/APM(2001)9 du 9 avril 2001 *Proposition de travaux sur le découplage* ;

document AGR/CA/APM(2001)26 du 6 novembre 2001 *Update on the decoupling project : detailed project proposals*.

Les débats suscités par cette approche sont encore essentiellement académiques et portent sur la validité de la théorie économique du bien-être appliquée aux marchés agricoles. La conclusion de ces travaux débouche en général sur les questions suivantes :

l'évaluation du respect des conditions posées dans la théorie économique du bien-être (concurrence pure et parfaite, élasticité de l'offre et de la demande) ;

la possibilité ou non de définir une mesure découplée (aide au revenu et modification de l'aversion au risque, évaluation globale d'une politique ou détaillée mesure par mesure, adéquation entre la mesure « ciblée et transparente » et l'objectif poursuivi, notamment dans le cas des productions conjointes, possibilités de séparer les externalités positives ou aménités des externalités négatives ou pollutions) ;

la légitimité des politiques agricoles (le découplage implique l'abandon de la régulation des marchés, équité entre pays développés et pays en développement compte tenu des coûts administratifs et budgétaires des mesures découplées) ;

les effets des politiques découplées (abandon de la production dans les zones défavorisées et agriculture « duale », instabilité accrue des cours mondiaux).

L'approche par la notion de découplage conduit alors à un débat difficile qui entremêle des considérations théoriques et des préoccupations politiques. L'essentiel du débat porte sur le bien-fondé de l'hypothèse sous-jacente à tous les travaux sur le découplage et pourtant rarement explicitée, que les instruments de politique agricole découplés sont les plus équitables au niveau interne (financement de l'agriculture par les contribuables et non plus par les consommateurs) et au niveau international (minimisation des effets de distorsion sur la production et les échanges). Mais le fait que ces politiques soient réservées aux pays développés compte tenu de leur coût et qu'il n'existe pas d'exemple concret de politique parfaitement ciblée dont les résultats correspondent aux objectifs qui lui ont été assignés a introduit le doute sur la pertinence de ce dogme.

Mais il est aussi clair que la plupart des Membres de l'OMC considèrent *a priori* que le découplage des instruments de politique agricole est souhaitable en général en ce qu'il est susceptible de rasséréner l'opinion publique qui croit qu'elle symbolise la fin du « productivisme » en étant associée à l'extensification et à l'éco-conditionnalité.

Approche par la notion d'effets de distorsion

L'approche par la notion d'effets de distorsion sur la production et les échanges est centrée sur les effets des mesures de soutien interne et non plus sur leur nature intrinsèque. Elle part du postulat

qu'aucune mesure de soutien n'est véritablement découplée puisqu'elle modifie la nature de l'aversion au risque du producteur agricole.

Les aspects analytiques de cette approche figurent dans les documents suivants du Secrétariat de l'OCDE (matrice d'évaluation des politiques agricoles ou MEP) :

document COM/AGR/CA/TD/TC(99)117/ REV1 du 23 novembre 1999 *Une approche matricielle de l'évaluation des politiques : résultats préliminaires des études pilotes MEP en ce qui concerne les politiques relatives aux produits végétaux de l'UE, des États-Unis, du Canada et du Mexique ;*

document AGR/CA(2000)6 du 24 novembre 2000 *Matrice d'évaluation des politiques : note de synthèse préparée pour le Comité de l'Agriculture ;*

document AGR/CA/APM(2001)5 du 23 février 2001 *Report on Policy Evaluation Matrix crop analysis ;*

document AGR/CA/APM(2001)6 du 13 mars 2001 *Les effets économiques de la réglementation des prix des produits laitiers et développement de la MEP ;*

document AGR/CA/APM(2001)25 du 9 novembre 2001 *Measuring milk MPS and its implication for PEM dairy analysis.*

L'intérêt de cette approche est triple car il s'agit :

d'une approche comparative : elle permet une comparaison objective et équitable de différents types de soutien interne à l'aide d'un indicateur synthétique unique mesurant l'effet de distorsion sur la production ou les échanges ;

d'une approche quantitative : elle répond à une logique de classification continue des mesures de soutien par la mesure d'un degré de distorsion. Si elle rend difficile une classification discrète en « boîtes » des différentes mesures de politique agricole (méthode actuellement utilisée dans les accords de l'OMC), elle permet au moins de limiter l'arbitraire de la classification actuelle ;

d'une approche déjà utilisée à l'OMC par l'Union européenne dans son document G/AG/NG/W/17 du 28 juin 2000 : le Secrétariat de l'OCDE a montré dans son rapport sur la Matrice d'Évaluation des Politiques (MEP) que « l'impact d'un montant donné de soutien peut largement différer parmi les mesures de soutien choisies pour octroyer ce soutien. Les paiements à l'hectare, même lorsqu'ils sont associés à une obligation de culture, se sont avérés relativement plus efficaces en termes de revenus et ont créé moins de distorsions aux échanges que toute autre forme de soutien (soutien des prix du marché, versements fondés sur la production ou versements fondés sur l'utilisation d'intrants variables) ». Il s'avère donc que les mesures de la boîte bleue ont un effet de distorsion moindre sur les échanges que les mesures de la boîte verte si celles-ci sont employées massivement.

Approche pragmatique

Cette approche procède de l'analyse critique de l'utilisation de la boîte verte au cours de la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay. À partir des notifications effectuées, elle conduit à proposer des modifications des critères conditionnant le classement des mesures de soutien interne en boîte verte.

* **Comparer boîte bleue et boîte verte**

L'approche pragmatique est une approche de négociation actuellement utilisée par les États-Unis. Dans leur proposition sur le soutien interne communiquée à l'OMC lors des Sessions Spéciales des 29-30 juin et 15-17 novembre 2000, ils proposent (document G/AG/NG/W/15 du 23 juin 2000), sur le soutien interne de supprimer la boîte bleue en « simplifiant » les mesures de soutien interne en deux catégories (soutien exempté/soutien non exempté d'engagements de réduction) et de réduire le soutien non exempté à un niveau exprimé en pourcentage de la valeur de la production à partir d'une référence qui serait la Mesure Globale de Soutien consolidée finale (GATT6) ; ce pourcentage serait égal pour tous les Membres. Plus précisément (document G/AG/NG/W/16 du 23 juin 2000) :

chaque Membre ayant spécifié une MGS (mesure globale de soutien) consolidée finale dans sa liste doit s'engager à ramener le niveau du soutien non exempté, en partant de la MGS consolidée finale, à un nouveau niveau consolidé final égal à un pourcentage déterminé et égal pour tous les Membres de la valeur de la production agricole totale du Membre en question pendant une période de base déterminée ;

les disciplines relatives au soutien interne doivent être « simplifiées » en supprimant *de facto* la boîte bleue en créant deux catégories de soutien (soutien exempté et soutien non exempté des engagements de réduction), la règle *de minimis* actuelle (article 6-4) étant maintenue ;

la boîte verte doit être *de facto* élargie en incluant dans le soutien exempté les mesures relatives aux dispositifs de sécurité pour les revenus agricoles et de gestion des risques (assurance-récolte, aides contra-cycliques), les mesures ciblées relatives à la protection de l'environnement et des ressources naturelles (sans précision) et au développement rural (investissement dans les infrastructures), les mesures facilitant l'introduction de nouvelles technologies et des biotechnologies et enfin les mesures permettant l'ajustement structurel de la production agricole (soutien au revenu découplé et aides accordées par les pays en transition).

Cette proposition s'inscrit dans une logique binaire entre les mesures de soutien interne autorisées (et donc exemptées d'engagements de réduction) et les mesures interdites (soumises à une élimination progressive). Or, s'il n'est pas question de remettre en cause le bien-fondé de la boîte verte, il convient cependant de s'interroger sur l'utilisation réelle qui en est faite par ceux qui prétendent ne l'utiliser qu'à bon escient. Si l'on compare les notifications de soutien interne de l'Union européenne et des États-Unis pour l'année GATT4 des engagements du Cycle d'Uruguay, on obtient les résultats suivants :

Conclusion : faire vivre le Groupe des Amis de la Multifonctionnalité

L'article 20 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay impose la prise en compte de considérations autres que d'ordre commercial. Dans une perspective mondiale, l'agriculture doit non seulement produire des biens agricoles au coût le plus bas possible et assurer la sécurité alimentaire

des Membres mais aussi donner des produits de bonne qualité et ne présentant pas de risque, protéger l'environnement, épargner des ressources limitées, préserver les paysages ruraux et contribuer au développement socio-économique des régions rurales, notamment par la création d'emplois.

Ce sont ces idées que développe le Groupe des Amis de la Multifonctionnalité au sein de l'OMC. Ce groupe, qui est animé par la Commission européenne, la Norvège, la Suisse, le Japon, la Corée et Maurice, s'est déjà réuni trois fois :

La Présidence française a financé et participé à la Conférence internationale d'Ullensvang sur les considérations autres que d'ordre commercial (Norvège, 1^{er}-4 juillet 2000). Quarante pays étaient représentés dont 18 en développement et 9 candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Les six documents de la Conférence, dont deux ont été rédigés par la Commission sur la contribution de l'agriculture au développement rural d'une part et aux considérations d'ordre environnemental et culturel d'autre part, ont été transmis à la Session Spéciale du Comité de l'Agriculture (G/AG/NG/W/36/Rev.1) avec la signature de 26 pays. La discussion de ces documents à l'OMC les 15-17 novembre 2000 a été un succès car 50 Membres se sont exprimés et un clivage est apparu au sein du Groupe de Cairns⁴ entre pays développés et pays en développement qui souhaitent une prise en compte de leurs préoccupations de sécurité alimentaire et une discrimination positive à leur égard (notamment le Brésil et les pays de l'ANASE⁵).

La deuxième Conférence de Maurice (28-31 mai 2001) sur les considérations autres que d'ordre commercial (G/AG/NG/W/186 du 20 juillet 2001) a permis d'articuler de manière plus précise les préoccupations des pays en développement avec celle des pays développés en faisant apparaître de nombreux points de convergence. Les 42 Membres de l'OMC présents sont ainsi parvenus à des conclusions communes sur le développement rural, la sécurité alimentaire et l'environnement.

Une troisième réunion, au niveau ministériel, s'est tenue à l'initiative de la Commission, le 12 novembre 2001 à Doha, lors de la Quatrième Conférence Ministérielle de l'OMC qui a formellement entériné les conclusions de la Conférence de Maurice.

La quatrième réunion, également prévue au niveau ministériel, devrait avoir lieu à Rome en mai 2002 à l'occasion du Sommet Mondial de l'Alimentation organisé par la FAO.

Le dynamisme des discussions au sein de ce groupe, sa capacité à fédérer des pays aux intérêts pourtant très divers et la présence au sein des discussions multilatérales des thèmes qu'ils abordent devraient garantir une prise en compte efficace des considérations autres que d'ordre commercial en permettant la coexistence de divers types d'agriculture dans le contexte du système d'échanges multilatéral.

Notes :

¹ Texte présenté dans le cadre du colloque « Multifonctionnalités de l'activité agricole » organisé par la Société Française d'Économie Rurale, 21-22 mars 2002, Paris.

² L'étude du Secrétariat de l'OCDE *The incidence and transfer efficiency of farm support measures* AGR/CA/APM(2001)24 du 30 octobre 2001 devrait à cet égard être complétée au cours de l'année 2002.

³ Article 5-3 SPS : « Pour évaluer le risque pour la santé et la vie des animaux ou pour la préservation des végétaux et déterminer la mesure à appliquer pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire et phytosanitaire contre ce risque, les Membres tiendront compte, en tant que facteurs économiques pertinents : du dommage potentiel en termes de perte de production ou de ventes dans le cas de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie ; des coûts de la lutte ou de l'éradication sur le territoire du Membre importateur ; et du rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques. »

⁴ *Groupe de Cairns* : groupe de 18 pays formé à Cairns en 1986 lors du Cycle d'Uruguay qui prône une libéralisation totale de l'agriculture et son assimilation aux règles générales du GATT. Il comprend l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie (porte-parole), la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Fidji, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, les Philippines, la Thaïlande et l'Uruguay.

⁵ *Association des Nations d'Asie du Sud-Est*, dont les Philippines sont le porte-parole à l'OMC, qui comprend 10 membres dont 7 Membres de l'OMC (Brunei Darussalam, Indonésie, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour et Thaïlande) et 3 pays non membres de l'OMC (Cambodge, Laos et Viet Nam).