

L'OMC DISPOSE-T-ELLE DES MOYENS POUR RÉGLEMENTER LES MARCHÉS AGRICOLES ?

par Michel Jacquot¹

Cet article constitue la quintessence du point de vue que notre Confrère Michel Jacquot a eu l'occasion de développer à plusieurs reprises dans le cadre d'un Groupe de travail international, constitué de juristes et d'économistes venus de tous horizons qui, à l'initiative de producteurs canadiens, réfléchissent à la question de savoir comment parvenir à une plus grande cohérence entre les engagements pris par les Gouvernements dans les enceintes internationales dans le secteur de l'agriculture et de l'alimentation.

Dans cet article, Michel Jacquot stigmatise les carences et les incohérences des négociations multilatérales conduites actuellement à Genève, à l'OMC, dans le Cycle de Doha et, estimant toutefois que l'OMC est néanmoins la seule enceinte disposant de tous les atouts pour réguler efficacement les marchés internationaux de produits agricoles. Il avance quelques grandes lignes de ce que pourrait être cette nouvelle régulation des échanges agricoles internationaux.

Depuis le milieu des années soixante-dix, les institutions internationales, relayées par un certain nombre de pays, demandaient que les politiques nationales de soutien et de protection dans le secteur agricole soient démantelées. Certaines de ces organisations conditionnaient même leur assistance financière aux pays en développement à l'élimination de leurs (modestes) politiques internes de stabilisation des prix à la production ou à la consommation, voire à l'abandon de leur agriculture vivrière trop désuète et trop coûteuse à leur sens.

Si ces Institutions n'avaient pas réussi à imposer leur vision aux pays développés, **en 1986** cependant, sous les coups de boutoir des États-Unis et des membres du « Groupe de Cairns » qui ne cessaient de marteler (faussement du reste) que l'agriculture avait jusqu'alors échappé aux négociations commerciales multilatérales du GATT, il fut décidé, à la Conférence ministérielle du GATT de Punta Del Este, qui avait été chargée de préparer de nouvelles négociations au sein de cette structure, « *d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et d'entreprendre le processus de réforme par la négociation d'engagements concernant le soutien et la protection.* ».

L'Accord OMC sur l'Agriculture (qui fut adopté à Marrakech en avril 2004 à l'issue des Négociations de l'Uruguay-Round), a consacré cette approche libérale : « *des engagements contraignants et spécifiques dans chacun des domaines ci-après : l'accès aux marchés, le soutien interne, la concurrence à l'exportation* » de l'agriculture ayant été contractés par tous les membres, y compris par les pays en développement.

Considérant, en outre, que le processus des négociations dans le secteur agricole devait être poursuivi, les ministres avaient demandé à Marrakech que, dans les négociations à venir, il soit « *tenu compte...de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits*

¹ Membre de l'Académie d'Agriculture de France, avocat à la Cour d'Appel.

agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord [l'Accord sur l'Agriculture] ».

En 2001, à la Conférence ministérielle de Doha, il fut décidé d'entamer de nouvelles négociations commerciales multilatérales. Huit ans d'intenses discussions à Genève au niveau des experts et huit ans de déclarations bi-ou tri-annuelles des Chefs d'État et de gouvernement dans tous les sommets du G8 et du G20 n'ont toutefois pas permis d'aboutir à un résultat positif. L'agriculture – bien évidemment – fut présentée comme la pierre d'achoppement de ces négociations, alors que l'on attend réellement la prise d'engagements d'accès dans le secteur industriel et dans celui des services, et également en agriculture de la part des pays émergents. L'échec des négociations fut constaté en juillet 2008, entériné depuis, lors de diverses réunions. Des pressions sont exercées aujourd'hui pour conclure ces Négociations fin 2010, mais cet objectif pourrait ne pas être réalisé.

Le compromis, aujourd'hui sur la table à Genève, laisse apparaître trois faits :

- d'une part, il ne comprend pas de dispositions intégrant dans les accords qui seraient conclus « *les considérations non commerciales* », comme la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, l'environnement, etc. et ce, contrairement à ce qui avait été convenu par les ministres à Marrakech¹ ;
- d'autre part de nouvelles « *réductions substantielles du soutien et de la protection en agriculture* » sont encore envisagées pour la conclusion du Cycle de Doha, alors que, de toutes parts, l'on s'efforce de mieux réguler les marchés ;
- enfin et surtout, à Genève, les négociateurs sont restés 'dans leur bulle', continuant le travail de sape des politiques agricoles et alimentaires entamé à Marrakech, sans même s'apercevoir qu'il se produisait dans le monde une grave crise agricole et alimentaire, pas seulement conjoncturelle, mais profondément structurelle, qui avait fait sortir dans les rues de nombre de pays en développement des milliers d'habitants souffrant de la faim ou de malnutrition, ou confrontés aux prix élevés de denrées alimentaires de base.

On ne peut qu'être stupéfait de l'irréalité des Négociations du Cycle de Doha dans le secteur agricole et alimentaire et surpris en même temps qu'un ministre ne se soit pas levé pour rappeler les « négociateurs » à plus de réalisme, sinon au mandat qui leur avait été laissé en 1995 à Marrakech.

Cet aveuglement de l'OMC peut d'autant moins se comprendre que le Fonds monétaire et la Banque mondiale, les deux hérauts du « libéralisme agricole effréné de la fin du XX^e siècle », ainsi que la CNUCED et la FAO, avaient fait, depuis, amende honorable, face à cette crise, reconnaissant qu'ils avaient fait fausse route en recommandant de « laisser faire le marché » en matière de politique agricole et en n'oeuvrant pas pour mieux organiser sur le plan international et dans tous les pays l'offre et la demande.

Cet autisme affligeant constaté à l'OMC justifie pleinement que certaines ONG, dont le nombre ne cesse de grossir et qui ont été relayées parfois par certains ministres², mettent très fortement en doute la capacité de l'OMC à pouvoir prendre les mesures adéquates pour apporter une plus grande stabilité dans le commerce des produits agricoles et une plus grande régularité dans les échanges.

¹ Cf. l'article 20 de l'Accord sur l'Agriculture.

² En France, le MOMAGRI est l'organisation qui milite le plus pour un dessaisissement de l'OMC et Michel Barnier, ancien Ministre de l'Agriculture, s'est aventuré, un jour, à adopter le même point de vue.

Pourtant, même si l'OMC a gravement failli à sa tâche, nous ne partageons pas l'opinion, très largement répandue, notamment dans les milieux professionnels agricoles français, suivant laquelle elle n'est pas en mesure d'apporter les réponses aux défis agricoles et alimentaires qui se présentent aujourd'hui et qui se présenteront davantage encore demain et que, du reste, cette Organisation n'est pas faite pour cela.

Dans les lignes suivantes, nous tenterons donc d'expliquer, en première partie, les raisons pour lesquelles l'OMC nous apparaît être l'enceinte internationale la plus appropriée pour « réguler les marchés agricoles » et quel « rétablissement » cela suppose de sa part pour remplir cette tâche.

Dans une seconde partie, nous nous efforcerons de tracer quelques uns des principes et dispositifs qui pourraient constituer une nouvelle « réglementation internationale des marchés agricoles ».

1^{ère} PARTIE : L'OMC EST-ELLE COMPÉTENTE POUR RÉGLEMENTER LES MARCHÉS AGRICOLES ?

Nombre de faits laissent penser que l'OMC, en quelque sorte, a « vocation », parmi toutes les autres organisations internationales, pour réguler les marchés agricoles et alimentaires mondiaux.

Quelques textes fondateurs

Nous pensons utile de rappeler, ici, quelques-uns des textes et engagements pris à l'OMC par ses Membres... mais qui ont été (délibérément) « mis aux oubliettes » par leurs représentants à Genève, depuis l'ouverture des négociations du Cycle de Doha

Ayant à l'esprit, tout d'abord, la crise de 2007-2008 dont les conséquences se prolongent aujourd'hui, le premier texte dont auraient dû se souvenir les négociateurs à Genève est l'**article 16 de l'Accord OMC sur l'Agriculture**. Il y est écrit ce qui suit:

« 1. Les pays développés membres prendront les mesures prévues dans le cadre de la Décision sur les Mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

« 2. Le Comité de l'Agriculture surveillera, selon qu'il sera approprié, la suite donnée à cette Décision ».

Qu'était-il prescrit par les ministres dans cette **Décision Ministérielle** qui est évoquée dans le texte ci-dessus, adoptée par le Comité des Négociations Commerciales le 15 décembre 1993, et comprise dans les Résultats des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay ?

« Les ministres reconnaissent, tout d'abord, que les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires risquent de subir des effets négatifs pour ce qui est de disposer d'approvisionnements adéquats en produits alimentaires de base provenant de sources extérieures suivant des modalités et à des conditions raisonnables, y compris d'avoir des difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base ».

Les ministres étaient alors convenus :

« d'établir des mécanismes appropriés pour faire en sorte que la mise en œuvre des résultats du Cycle d'Uruguay en matière de commerce agricole ne soit pas préjudiciable à la mise à disposition de l'aide alimentaire à un niveau qui soit suffisant pour continuer d'aider à répondre aux besoins alimentaires des pays en développement... ».

Pas un négociateur à Genève, pas même celui d'un pays africain où la crise alimentaire a pris des allures de catastrophe pour ses citoyens, n'a soulevé la question de l'application de cet article 16 et demandé que l'on ouvre le dossier de la crise ! Sans doute ces experts ont-ils considéré que les engagements qui avaient été pris par les membres en 1995 n'avaient pu, en aucune manière, affecter les disponibilités en produits alimentaires des pays en développement. Leur conscience leur appartient.

Nous sommes de l'opinion quant à nous – nous en ferons la démonstration plus loin – que les engagements pris à Marrakech par les Membres de l'OMC ont été **un** des facteurs de la crise alimentaire de 2007-2008 et que, vu son caractère chronique et vu également les nouvelles exigences de sécurité et d'environnement de la société, l'OMC **doit** se poser la question de la pertinence de l'approche ultra libérale qu'elle a délibérément choisie, si elle veut parvenir à réaliser *« un système de commerce des produits agricoles équitable et plus stable ».*

Nous évoquerons également, dans le même ordre d'idées, la **« Déclaration sur la contribution de l'Organisation mondiale du Commerce à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques au niveau mondial »**, entérinée à Marrakech en avril 1994, dans laquelle il est remarqué, une nouvelle fois, que la réforme du commerce des produits agricoles adoptée par les membres dans le cadre de l'accord sur l'agriculture pourrait entraîner à court terme des dépenses alimentaires plus importantes dans les pays en développement.

L'on ne peut manquer également de rappeler l'ensemble des dispositions de la **Partie IV « Commerce et Développement », du GATT de 1994**, notamment – ayant à l'esprit, entre autres, la question du coton – les engagements contenus dans l'article XXXVII, paragraphe 1 et l'évocation qui est faite plusieurs fois dans cette partie de la nécessité d'adopter des mesures collectives *« destinées à stabiliser les prix à des niveaux équitables et rémunérateurs, qui permettent une expansion du commerce mondial et de la demande... ».*

Si, en 1968, les parties contractantes du GATT avaient adopté de telles dispositions, l'on ne voit pas très bien pour quelle raison aujourd'hui l'OMC (qui se targue de mieux appréhender tous les problèmes du commerce des produits agricoles et alimentaires, n'aurait pas « vocation » à se saisir de ce problème... d'autant que... le GATT fait partie des accords de l'OMC.

Nous mentionnerons, enfin, l'engagement pris par les ministres à Marrakech, en avril 1994, lorsqu'ils ont décidé que le processus de réforme du système de commerce des produits agricoles devait être poursuivi et qu'ils ont tracé les grandes orientations de ces futures Négociations Multilatérales dans le secteur agricole et alimentaire.

A l'article 20 de l'Accord sur l'Agriculture, ils ont clairement établi que *« les négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées ... compte tenu ...c) des considérations autres que d'ordre commercial ... et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord... ».*

Dans le préambule de l'Accord, il est précisé que « *les engagements au titre du programme de réformes devraient être pris de manière équitable par tous les membres, eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire...* ».

Au tout début des travaux du Comité de l'Agriculture, ces thèmes ont été présentés par un certain nombre de pays³. Pourtant, à la Conférence de Singapour, les ministres du Commerce sont convenus de ne pas intégrer dans les négociations du Cycle de Doha un certain nombre de sujets épineux, dont « *la prise en considération* » dans les négociations agricoles, « *des considérations autres que d'ordre commercial* ». Les membres du Groupe de Cairns et quelques pays émergents (le Brésil, l'Argentine) avaient, alors, su convaincre que tenir compte de ces facteurs dans les négociations, était une manière déguisée d'introduire de nouveaux obstacles dans les échanges agricoles !

Il est plus que certain aujourd'hui que, compte tenu de la crise alimentaire qui a sévi en 2007-2008, des crises sanitaires qui secouent les échanges, manifestant ainsi un besoin impérieux de sécurité alimentaire et de sécurité sanitaire, et compte tenu également des fortes préoccupations des citoyens face à la détérioration de l'environnement et aux changements climatiques, les ministres reviendraient sur la décision prise inconsciemment à Singapour par leurs prédécesseurs.

De toute façon, il a été décidé à Marrakech « *de tenir compte des considérations autres que d'ordre commercial* ». Il faut s'en tenir à cette décision, puisque c'était **la condition** de la poursuite du processus de réforme du système de commerce des produits agricoles engagé à Marrakech.

On ne peut donc qu'être étonné que, compte tenu de ces engagements dont certains contractés par tous les pays à Marrakech et face à la crise alimentaire qui a sévi dans le monde en 2007-2008, l'OMC et son Comité de l'Agriculture n'aient pas traité de cette question de l'organisation des marchés mondiaux et des conséquences de la crise.

Notre étonnement est d'autant plus vif que les engagements pris au titre de l'Accord sur l'Agriculture, sont responsables **en partie** de cette crise. Deux faits qui ne sont pas contestés :

- il est indéniable que les engagements de réduction des subventions pris dans le Cycle d'Uruguay ont conduit certains pays développés à freiner, voire à diminuer, leur production. La conséquence en a été, suivant les produits, soit la diminution de leurs exportations, soit l'accroissement de leurs propres importations, une augmentation des prix sur le marché mondial ayant suivi. Ainsi par exemple, les engagements pris à Marrakech se sont traduits, dans les Communautés européennes, par une diminution généralisée des productions agricoles, en particulier de celles des oléagineux, du sucre, des viandes bovines et des volailles et, en conséquence, par un accroissement des importations de certains produits et/ou une diminution très significative des exportations,
- l'Accord sur l'Agriculture, autre exemple, contient des disciplines drastiques sur l'octroi des subventions. Pourtant, certains pays membres ont pu développer leur production de bio-carburants à coup de subventions massives, détournant ainsi du marché de l'alimentation des quantités importantes de matières premières, ou entraînant des productions « industrielles » artificielles d'huile de palme (aux dépens des productions vivrières) ou une déforestation importante des terres dans des pays en développement.

³ Les Communautés, le Japon, la Suisse et la Norvège, en particulier.

La pertinence de l'Accord sur l'Agriculture face aux crises et aux défis

Le rappel, fait ci-dessus, des engagements pris par ses membres montre que l'OMC ne peut continuer à « agir dans son coin », sans intervenir sur l'essentiel, et plus encore à saper les tentatives ou les actions entreprises, par ailleurs, dans d'autres Organisations internationales, sous prétexte que les règles et disciplines contenues dans l'Accord sur l'Agriculture sont « en soi » une certaine forme d'organisation multilatérale des échanges agricoles, marquée du sceau de l'inafaillibilité.

Certes, le GATT autrefois et l'OMC aujourd'hui, sont incontestablement, avec leurs règles et disciplines, une certaine forme de régulation des marchés. Ils sont la preuve que «le marché » ne saurait répondre aux besoins et aux exigences de la société et qu'il importe de réglementer le commerce des marchandises, notamment dans le secteur agricole.

Toutefois, la question qui mérite d'être posée – et que doivent se poser les ministres, dix ans après leur instauration – est de savoir si les règles et disciplines qui sont celles aujourd'hui de l'OMC, et particulièrement celles contenues dans l'Accord sur l'Agriculture, sont appropriées et suffisantes.

Pour éviter toute ambiguïté, on précisera, en premier lieu, que les disciplines et engagements contenus dans l'Accord sur l'Agriculture, ne sont pas les seules disciplines et règles de l'OMC qui s'appliquent en agriculture.

Dans le commerce des produits agricoles s'appliquent également en effet quasiment tous les accords constituant l'OMC, à savoir le GATT de 1994 ; ceux sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, sur les obstacles techniques au commerce, sur l'antidumping, sur la valeur en douane, sur les sauvegardes, etc.

Le commerce international des produits agricoles est donc fortement « encadré », donc « organisé ».

Cela rappelé, on observera, en second lieu, que **les objectifs de l'OMC** (calqués, du reste, sur ceux du GATT de 1947) sont

« de relever les niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique »⁴.

Dans l'Accord sur l'Agriculture, si aucune référence n'est faite aux objectifs de l'OMC, il est prescrit, dans son préambule que :

« les objectifs des négociations sont d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché et qu'un processus de réforme devrait être entrepris par la négociation d'engagements concernant le soutien et la protection ... ».

Bien évidemment, ce n'est parce que l'Accord sur l'Agriculture a ses propres objectifs que les objectifs de l'OMC ne sont pas d'application dans le secteur agricole. Toujours est-il qu'il serait impérativement nécessaire que les ministres rappellent à leurs représentants à Genève (qui traitent des questions agricoles dans les négociations) les objectifs de l'Accord OMC eux-mêmes, vu leur prééminence sur ceux consignés dans l'Accord sur l'Agriculture et

⁴ Paragraphe 1^{er} du Préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC

parce que leur réalisation permet, seule, de parvenir à un accord équilibré dans les engagements sur **toutes** les marchandises et les biens.

Eu égard à ce qui s'est produit sur le marché mondial ces dernières années, force est de s'interroger sur la pertinence de « la philosophie générale » qui sous-tend les règles et disciplines actuelles de l'Accord OMC sur l'Agriculture et sur la pertinence de chacune d'entre elles.

- **Sur un plan général**, il faut admettre que viser « à établir un système de commerce des produits agricoles axé sur le marché » n'est pas fondé. Même si les signaux du marché présentent quelque intérêt pour la conduite des politiques agricoles, le « marché » est trop artificiel, trop sujet à des interventions de la puissance publique et trop peu important surtout à l'exportation - rarement l'exportation d'un produit agricole dépasse 10% de la production mondiale - pour qu'il soit « le » vecteur exclusif de la conduite des politiques. Et ce d'autant plus que le marché mondial, malgré les règles édictées par l'Accord sur l'Agriculture relatives à la concurrence à l'exportation, est trompeur, parce que n'appréhendant pas tous les éléments des politiques qui dictent son évolution.
- Énoncer, dans le même ordre d'idées, comme l'objectif prioritaire des négociations agricoles, des « réductions substantielles et progressives du soutien et de la protection de l'agriculture », sans réflexion aucune sur le contenu même des politiques nationales agricoles qui ont été suivies et sur leur impact réel sur les marchés, n'est certainement pas non plus approprié.
- En effet, un produit agricole ou alimentaire n'est pas une marchandise comme une autre, en dépit de ce que peuvent prétendre certains pays. Si l'on peut se passer, en effet, d'une voiture, d'une télévision, d'une machine à laver, d'un portable, on ne peut pas ne pas se nourrir et on ne peut obliger personne, sous prétexte de globalisation, à s'alimenter à la mode étasunienne, australienne, brésilienne, chinoise ou européenne. Et pour assouvir sa faim, l'on ne peut pas dépendre de productions agricoles ou alimentaires situées à des milliers de kilomètres et sujettes, peut-être, à des aléas climatiques importants ou à des coûts de transport maritime exorbitants. Et aujourd'hui, c'est contribuer au « développement durable » que d'éviter de consommer des produits qui ont parcouru des centaines ou des milliers de kilomètres, avant d'arriver sur la table du consommateur.
- De plus, il n'existe pas un pays au monde, malgré les dires de certains, qui n'intervient pas, d'une façon ou d'une autre, dans la production et/ou la commercialisation des produits agricoles ou alimentaires.
- Sans aucun doute, faut-il « remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux », comme l'ont demandé les ministres à Marrakech. Mais cela ne saurait signifier qu'il faille systématiquement éliminer toutes les politiques internes qui visent à stabiliser les prix agricoles.
- Si l'Accord sur l'Agriculture avait bien voulu viser comme objectif, la seule réduction, ou la seule élimination, des mesures de soutien et de protection qui créent de vraies restrictions et distorsions dans les échanges, si le Comité de l'Agriculture avait bien voulu examiner, dans le détail, l'impact réel de telle ou telle mesure de politique agricole, sans le dogmatisme ou le préjugé traditionnel suivant lequel toute politique agricole est à bannir, nous n'aurions pas aujourd'hui les contradictions qui sont le lot de l'Accord sur l'Agriculture. Trois exemples, que nous pourrions multiplier à profusion.

- Ainsi, échappent aux réductions du soutien interne « **les aides découplées** », parce que certains éminents experts ont considéré qu'elles n'étaient pas, par nature

« distorsives ». Soyons sérieux ! Qui peut admettre que les aides découplées sont acceptables, lorsque l'on sait qu'en 2007 et 2008 les prix des produits agricoles sur les marchés ont flambé et que les mêmes montants d'aides ont été octroyés aux producteurs communautaires de céréales et d'oléagineux ? Qui ose affirmer que les 43 milliards d'euros d'aides directes payées chaque année aux producteurs communautaires par le FEOGA, ou encore que « les aides anticycliques », l'assurance revenu mises en place aux États-Unis, sont sans effet sur les niveaux de la production et des exportations ?

Et, dans le même temps, est condamnable aux yeux de l'OMC, un dispositif gouvernemental de retrait de marché de certaines quantités, lorsque les prix de marché ne sont plus rémunérateurs pour les producteurs ou tout autre système de gestion de l'offre ou de la demande.

- Est-il normal, autre exemple, que seuls les pays ayant appliqué, avant 1994, des instruments de protection à la frontière ne rentrant pas dans l'épuration des instruments traditionnels du GATT et qui ont dû les transformer en droits de douane, aient eu la possibilité de recourir à la clause de sauvegarde spéciale agricole de l'article 5 de l'Accord sur l'Agriculture et que, à cause des références de prix ou de quantités qui avaient été retenues comme déclencheurs des mesures de sauvegarde, ces pays aient pu appliquer en permanence une telle clause ?

- Quel pays producteur africain de bananes peut-il exporter sur les marchés américains, australien ou japonais ?

L'Accord sur l'Agriculture n'a-t-il pas pour objectif de créer « un système de commerce plus équitable » ?

Ces aberrations ne disqualifient pas pour autant l'OMC d'être l'enceinte internationale où doivent être adoptées des mesures de régulation des marchés agricoles.

Le MOMAGRI et d'autres ONG, qui préconisent de retirer à l'OMC le droit de traiter des échanges des produits agricoles, ne peuvent ignorer, tout d'abord, qu'à l'OMC les dispositions adoptées par les ministres ne se limitent pas aux mesures contenues dans l'Accord sur l'Agriculture et en particulier aux engagements de réduction du soutien et de la protection. Comme nous l'avons déjà écrit précédemment, d'autres accords existent à l'OMC, fort utiles et nécessaires, tels que le GATT de 1994, l'Accord sur les mesures sanitaires ou phytosanitaires, l'Accord sur les Obstacles techniques au commerce, l'accord sur la Propriété intellectuelle, l'accord sur les Droits antidumping et les Droits antisubventions, etc. Qu'advient-il de ces accords et des engagements pris à leur titre ? Un chaos indescriptible s'ensuivrait sur le marché mondial si l'on renonçait à ces accords, si imparfaits soient-ils !

Le MOMAGRI et d'autres ONG ont-ils mesuré la somme de travail diplomatique et autre qu'il faudrait engager, au niveau international, pour déjà rassembler plus de 170 pays et pour établir les premières fondations d'une organisation mondiale nouvelle traitant des problèmes de l'agriculture ?

D'autres Organisations Internationales existent, certes, notamment au sein de la famille des Nations Unies qui traitent des questions agricoles et auxquelles on pourrait songer pour reprendre les compétences commerciales de l'OMC. Leur nombre et les compétences de chacune d'elles sont déjà un premier handicap pour faire un choix, si l'on ne veut pas partir de rien et créer une organisation mondiale agricole *ex nihilo*. Mais surtout, ces organisations, sans exception, sont de la famille des Nations Unies. Or chacun connaît les difficultés rencontrées pour prendre en leur sein une décision, une résolution ou un engagement et à

quelles difficultés ces décisions et engagements, s'ils sont pris, se heurtent pour être effectivement appliquées. Un peu de réalisme ne ferait pas de mal !

L'OMC présente l'avantage certain, sur toutes les autres Organisations mondiales « agricoles », d'abord d'exister. Pas besoin donc de réunir une conférence internationale, avec tout ce que cela implique de pourparlers préalables.

L'OMC présente l'avantage également d'être une organisation où des engagements réels sont pris et sont respectés par ceux qui les ont pris (des rétorsions pouvant être appliquées ou des compensations accordées, si les engagements ne sont pas suivis). On peut ne pas être totalement d'accord avec les règles de l'organe de règlement des différends de l'OMC – c'est notre cas – mais au moins, un membre ou un groupe de pays ne peut pas s'opposer à l'adoption des conclusions d'un panel ou à des sanctions d'ordre commercial⁵.

Nous sommes surtout de l'opinion qu'il est préférable de changer les règles de l'intérieur, plutôt que de tenter d'en modifier la portée ou le contenu en essayant d'aller « pédaler » ailleurs.

Pour autant, l'OMC doit agir de concert avec les autres Organisations internationales existantes, comme du reste, sagement, l'accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce l'a préconisé⁶.

2^{ème} PARTIE : QUELLE NOUVELLE DISPOSITION DE RÉGULATION DES MARCHÉS POURRAIT ÊTRE PRISE A L'OMC ?

Une première disposition s'impose : mettre en place un ou plusieurs dispositifs visant à une plus grande stabilité des prix des matières premières agricoles sur les marchés mondiaux.

Notre étonnement est grand que, pas une seule fois, il ne soit question, dans l'Accord sur l'Agriculture et ses annexes, de « stabilité », alors que le monde agricole est si fluctuant.

Nous ne pouvons pas croire que l'OMC soit à ce point rétive à promouvoir une plus grande stabilité dans les échanges, d'autant que nombre de membres, qui seraient opposés à la réalisation de cet objectif sur le plan international n'hésitent pas à prendre de telles mesures sur leur marché intérieur...

L'instabilité des prix des produits agricoles, leur volatilité, sont en effet des caractéristiques majeures du commerce des produits agricoles. L'on ne saurait faire l'autruche devant un tel fait ou laisser accroire qu'il suffit de supprimer les subventions directes à l'exportation pour parvenir à une meilleure stabilité des prix. La crise qui s'est produite en 2007–2008 le démontre à souhait, des engagements contraignants ayant été pourtant pris pour leur limitation, notamment par les Communautés européennes, lors des négociations du Cycle de l'Uruguay.

Nous oserons ajouter que l'instabilité des prix a été une des caractéristiques fortes des marchés mondiaux au cours des dernières dix années, en dépit des mesures prises à Marrakech, ou à cause peut-être de celles qui y ont été adoptées, notre sentiment étant qu'un certain équilibre offre/demande existait avant 1994, pour un certains nombre de produits

⁵ Chacun connaît les difficultés que rencontre le Conseil de Sécurité des Nations Unies pour adopter des sanctions contre un pays auteur d'un génocide.

⁶ Voir à cet égard la « Déclaration sur la contribution de l'OMC à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques et sociales », adoptée par le Comité des négociations Commerciales le 15 décembre 1993, et l'article V de l'Accord OMC.

agricoles, grâce aux politiques agricoles qui étaient alors appliquées et que l'effacement de celles-ci par l'Accord sur l'Agriculture des déficits de l'offre s'est produit.

L'OMC **doit** donc s'attaquer à la volatilité des prix des matières premières agricoles, celle, entendons-nous, inhérente à l'agriculture elle-même. L'instabilité des marchés due à des facteurs exogènes, qui est apparue au cours des dernières années, avec en particulier l'intervention des fonds spéculatifs, n'étant pas l'apanage des seules matières premières agricoles, il ne faut pas se tromper de cible et vouloir tout « embrasser ».

Personne, bien évidemment, n'exigera de l'OMC qu'elle se substitue à Dieu le Père pour que la pluie tombe au moment de la croissance des plantes, que le soleil soit au rendez-vous, que le gel ou la sécheresse n'apparaisse plus ou encore que les maladies des plantes ou des animaux soient éradiquées.

Il pourrait, en revanche, être exigé de l'OMC qu'elle ne croit plus aux vertus du « marché » et qu'elle admette que le **premier moyen**, pour parvenir à une plus grande stabilité dans les échanges **est de réinstaurer des politiques internes de protection et de soutien de l'agriculture et même de les promouvoir dans les pays** (en développement) **où elles font défaut**.

Clairement, faut-il affirmer haut et fort que **les politiques agricoles nationales sont le premier pilier, le premier maillon, de la stabilité mondiale des marchés agricoles ?**

Chaque pays doit donc avoir la faculté de fixer la politique de soutien et de protection de son agriculture et de son alimentation, en fonction à la fois de ses intérêts propres et des intérêts de la communauté internationale.

Cela signifie, en d'autres termes, que l'OMC doit reconnaître **le droit** inviolable de chaque membre d'adopter la politique agricole et alimentaire qui répond le mieux aux objectifs nationaux qu'il a souverainement définis, en termes de plein emploi, de relèvement du niveau de vie de ses populations, de protection de l'environnement (y inclus d'occupation de territoire), de sécurité alimentaire et de sécurité sanitaire.

En contrepartie, les mesures de politique que les pays adoptent ne doivent pas conduire à exporter sur les autres les difficultés internes qu'ils connaissent – et en particulier ne peuvent pas directement et indirectement, perturber les intérêts commerciaux de leurs partenaires – et ne peuvent user d'instruments discriminatoires et « distorsifs » dans les échanges.

Pour illustrer ce propos, disons par exemple, que :

- un pays se trouvant soudainement face à des excédents de production qu'il n' a pas su ou voulu maîtriser, même s'il n'use pas de subventions à l'exportation ou de tout autre dispositif équivalent, ne devrait pas pouvoir placer sur le marché mondial ces quantités excédentaires, sans qu'il ait reçu l'aval des autres exportateurs. Nous préconisons, à cet égard, l'application élargie des « Principes de la FAO sur l'écoulement des excédents »,
- un pays engagé dans un programme de maîtrise de sa production devrait avoir la possibilité automatique de restreindre temporairement l'accès à son marché⁷.

L'article XI du GATT, spécifiquement les paragraphes 2b) et c), qui permettait de restreindre l'importation d'un produit agricole, dans certaines circonstances bien définies (programme de limitation de la production interne, établissement de normes qualitatives) et

⁷ Il est ainsi dénué de logique que les producteurs canadiens qui ont mis en place un système de gestion de l'offre pour le lait, le miel, les volailles et les œufs, comportant une limitation de la quantité produite aux besoins du marché intérieur et qui ne fait pas appel à des fonds publics (et qui de surcroît accorde un certain accès aux produits des pays tiers) soient amenés, dans les présentes négociations du Cycle de Doha, à faire de nouvelles concessions d'accès pour ces produits.

sous surveillance constante des Parties contractantes du GATT, avait ces vertus. Ces dispositions ont été timidement reprises à l'Annexe 2 de l'Accord sur l'Agriculture (§10) au point qu'elles ont perdu toute valeur opérationnelle. Il conviendrait de redonner existence à ces dispositions du GATT (sans qu'il soit admis cependant, comme sous l'empire du GATT de 1947, d'y déroger d'une manière ou d'une autre).

L'OMC devrait, plus, pour réguler les marchés mondiaux et pour pallier les crises telles que l'on en a connues en 2007-2008, engager des discussions en vue **d'instaurer, au niveau international, des instruments de stabilisation des prix des denrées alimentaires de première nécessité.**

Il n'y a aucune raison - nous le répétons - pour que, sur le plan national, les pays membres adoptent des mesures pour protéger le revenu de leurs agriculteurs et qu'en revanche ils estiment infaisable et surtout « politiquement » inacceptable que des règles internationales, poursuivant le même but, soient établies.

Des engagements existent, du reste, dans la Partie IV du GATT de 1994, qui fait obligation aux membres, s'agissant des produits primaires d'importance pour les pays en développement « *d'assurer, dans la plus large mesure possible, des conditions plus favorables et acceptables d'accès aux marchés mondiaux et, s'il y a lieu, d'élaborer des mesures destinées à stabiliser et à améliorer la situation des marchés mondiaux de ces produits, en particulier des mesures destinées à stabiliser les prix à des niveaux équitables et rémunérateurs qui permettent une expansion du commerce et de la demande et un accroissement dynamique des recettes d'exportation...* ». Les crises récentes commandent de s'attaquer à cette tâche

Il doit être rappelé, en second lieu, les tentatives entreprises au GATT, au Kennedy Round et au Tokyo Round, ainsi qu'à la CNUCED (pour le sucre, le café et le cacao) pour mettre sur pied des accords internationaux. Les échecs qu'ont pu connaître ces accords sont moins le résultat d'une infaisabilité pratique de monter ce genre de disciplines que d'une prise de position doctrinale de certaines grandes nations affichant des discours libéraux. Ces échecs tiennent aussi au fait qu'aucune sanction n'existait si l'une ou l'autre disposition n'était pas respectée, ce qui ne serait plus le cas si ces accords étaient conclus aujourd'hui sous l'égide de l'OMC. L'organe de règlement des différends interviendrait pour faire respecter les disciplines.

Il doit cependant être observé que des accords internationaux par produit, incluant des disciplines de prix (prix minimum et prix maximum), ne sont sans doute pas la seule forme d'accords internationaux à négocier, encore que l'on ne voie pas très bien la raison pour laquelle c'est possible pour le pétrole et pas pour le blé, le maïs, le beurre et la poudre de lait...

D'autres instruments contribuant à la sécurité alimentaire (et partant à une plus grande stabilité des prix pratiqués dans les transactions internationales) devraient être mis en place, l'OMC en assurant leur respect par tous les membres, au travers de l'Organe de Règlement des Différends.

Ainsi, tous les pays membres devraient-ils, dans une déclaration solennelle approuvée en conférence ministérielle de l'OMC, s'engager à reprendre dans leur loi interne le **Droit à l'Alimentation** tel qu'approuvé, dans son contenu, aux Nations Unies et adopter toutes les mesures adéquates pour le faire respecter au plan international.

- Cela devrait pouvoir signifier, en particulier, que les producteurs exportateurs devraient s'abstenir de prendre des mesures restrictives, à la sortie de leur territoire, des produits et denrées agricoles nécessaires à la satisfaction des besoins alimentaires dans le monde,

en particulier les besoins humains, et en toutes circonstances y compris en cas de tension sur le marché mondial⁸.

- Cela devrait pouvoir signifier aussi que si, d'une part, les membres importateurs détiennent des stocks de produits « déficitaires », ils les libèrent, progressivement, sur leur marché intérieur, à des prix voisins à ceux auxquels ils ont été acquis, et si, d'autre part, les membres exportateurs détiennent des stocks, ils devraient avoir l'obligation de les mettre à disposition des membres importateurs, et en priorité des membres importateurs en voie de développement, à leur prix d'acquisition. Cela, enfin, devrait pouvoir signifier que les pays membres pourraient, en concertation entre eux et sans que cela puisse être jugé incompatible avec les engagements qu'ils auraient pris au titre de l'OMC, promouvoir, y compris par des mesures de politique de soutien, la production de produits « déficitaires » au plan international.

Nous sommes de l'opinion qu'au sein de l'OMC devrait pouvoir être négociée, avec le concours de la FAO et des Institutions monétaires et financières internationales qui en assureraient le financement, la constitution de « **Stocks internationaux de Sécurité alimentaire** », implantés non loin des régions où sévissent des pénuries alimentaires ou des disettes chroniques et auxquels pourraient faire appel les Gouvernements concernés ou les ONG actifs dans ce domaine.

- De même que les parties contractantes développées s'étaient engagées, au Kennedy Round, à fournir une **aide alimentaire** d'un certain montant aux pays en développement, les pays développés et les pays émergents devraient prendre l'engagement formel, dans leur liste de concessions article II du GATT, de fournir tel ou tel montant d'aide (en nature ou en contributions financières) en cas de crise alimentaire déclarée par la FAO. Cf. les ONG actifs dans ce domaine.

Nous considérons qu'un tel engagement ne serait que la traduction des engagements d'aide alimentaire que les membres ont pris à Marrakech, en adoptant la « Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en voie de développement importateurs nets de produits alimentaires », et dont l'OMC n'a pas assuré le respect comme il se devait.

L'importance des questions environnementales fait qu'il est impératif d'introduire des règles les concernant dans la régulation multilatérale des échanges de produits agricoles.

L'on ne peut pas se contenter aujourd'hui d'admettre, comme il résulte de l'Accord sur l'Agriculture, que chaque pays (notamment chaque pays développé) puisse aider ses agriculteurs à mieux respecter leur environnement et à juger « conformes » aux objectifs de l'OMC les aides accordées à cet effet.

L'on ne peut pas se contenter, non plus, de croire que l'action de l'OMC en matière d'environnement se limite à chercher à octroyer à l'importation un accès en franchise de droits de douane, pour une période illimitée, à tous les matériels qui pourraient être utilisés pour la protection de l'environnement.

L'on ne saurait non plus, dans le même temps, laisser les pays en développement ne prendre aucune disposition pour la protection de leur environnement, sous prétexte de libre

⁸ L'article XI du GATT proscrit déjà l'élimination des restrictions quantitatives à l'exportation, mais l'OMC ne s'est guère souciée du respect de cette règle par certains de ses Membres en 2007-2008.

commerce ou de nécessité pour eux d'exporter. La protection de l'environnement est une question de haute priorité, devant laquelle doit s'effacer toute considération mercantile, qui regarde tous les pays membres de l'OMC, les pays développés devant montrer l'exemple par des mesures hardies, telles que les trois suivantes données à titre d'exemples.

- Certaines productions agricoles n'ont pu se développer dans les pays développés qu'en « prélevant » dans les ressources des pays en développement, ou en détruisant, pour produire et exporter, leur patrimoine végétal. L'OMC encourage indirectement cette exploitation aux dépens de la protection de l'environnement en demandant que l'accès soit amélioré. Sans doute est-il difficile de l'admettre, mais force est de constater que les productions de viandes et de produits laitiers en Europe, en Chine, ou dans d'autres pays se sont développées grâce à l'importation massive, libre d'accès, de matières premières agricoles destinées à l'alimentation animale, produites sur des terres forestières ou autres⁹. C'est donc moins le comportement des pays en développement et des pays émergents qui doit être mis en cause que celui des pays développés et de l'OMC elle-même, avec sa politique de libéralisation des échanges. L'OMC devrait aujourd'hui permettre aux pays membres de limiter (par des quotas ou des droits de douane) leurs importations de matières premières agricoles destinées à l'alimentation animale, afin de restreindre leur production de produits d'élevage à partir de ces matières premières, ces limitations étant même promues si ces pays s'engagent dans d'autres méthodes de production ou d'autres types de consommation¹⁰. L'on observera à cet égard que l'article XI. 2 c), III) du GATT – toujours d'application – l'autorisait dans certaines circonstances; son application devrait être étendue à la situation ainsi évoquée auparavant.
- Par ailleurs, des étrangers viennent aujourd'hui investir les meilleures terres dans les pays en développement pour produire des denrées agricoles qui seront exportées, sans contrainte, vers les pays développés, compromettant ainsi, chez les premiers, le maintien des cultures vivrières et l'accès à des ressources vitales, foncières, hydrauliques et écologiques. Puisque l'on obtiendra difficilement des gouvernements possesseurs de ces « terres d'accueil » leur consentement pour mettre un frein à ces « pillages » – ces ventes ou ces locations de terres permettant en effet d'obtenir des revenus complémentaires importants – l'OMC devrait imposer des règles sévères aux investisseurs des pays développés, au travers de l'Accord général sur le commerce des services ou de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce.
- Enfin, l'OMC ne peut pas continuer à rester, sans réaction aucune, comme ce fut le cas ces dernières années, face à la montée en puissance, dans un certain nombre de pays développés, de productions largement subventionnées de biocarburants, élaborés à partir de produits destinés à l'alimentation, aggravant ainsi la crise alimentaire. Comme prévu dans l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, ces aides, sous toutes les formes existantes actuellement, devraient être interdites.

⁹ Un exemple, le Communautés européennes importent chaque année plus de 60 à 65 millions de tonnes de produits destinés à l'alimentation animale, servant à produire des volailles, du porc, des produits laitiers, dont une bonne partie est exportée sur le marché mondial avec des subventions !

¹⁰ La Banque mondiale a ainsi eu récemment le courage d'annuler ses crédits à l'abattoir phare Bertin, les viandes provenant d'exploitations préalablement – et illégalement – déboisées.

D'autres crises apparaissent sur les marchés, se développant avec l'extension des échanges internationaux, comme les crises sanitaires.

Il y a **nécessité, aujourd'hui, de repenser le principe de précaution**, tel qu'il est appréhendé dans l'Accord sur les Mesures sanitaires et phytosanitaires.

La science [les preuves scientifiques] doit rester le vecteur principal justifiant le recours au principe de précaution. Mais il faut tenir compte, aussi, d'autres exigences sociétales ou éthiques, qui ne sauraient être considérées comme négligeables, justifiant donc le recours à une telle mesure.

Il n'est pas admissible que soit imposée l'importation d'un produit qui peut, dans l'esprit des citoyens, présenter un risque - même non scientifiquement établi, mais dont l'innocuité absolue n'est pas non plus démontrée - ou qu'une telle restriction donne lieu au paiement de compensations à l'exportateur qui veut imposer son produit.

Conclusion

Nous ne nous attarderons pas sur les erreurs stratégiques fondamentales qui ont été commises à Punta-Del-Este en 2001 et à Marrakech en 1994, en matière agricole. Mais, l'OMC ne saurait continuer à « faire » comme si le monde, depuis ces quinze à vingt ans n'avait pas changé.

Il y a nécessité de replacer l'agriculture au centre du développement économique et social de tous les pays et de mettre en place, au niveau international, une série de dispositifs qui permettent de mieux réguler les échanges et en tout cas de surmonter la crise alimentaire devenue chronique.

Les termes du projet d'accord agricole qui est soumis actuellement à l'attention des membres de l'OMC, pour clôturer le Cycle de Doha, serviront, peut-être, les intérêts immédiats de quelques uns d'entre eux. Ils ne permettront aucunement, c'est certain, de répondre aux défis de demain.

Il faut espérer que l'OMC saura se donner le temps de sortir de la crise économique et financière actuelle et réfléchir, en toute sérénité et objectivité, à l'agriculture de demain dans tous les pays.