

PRÉSENTATION

AGRICULTURE ET COMMERCE INTERNATIONAL

Antoine Bouët & Jean-Christophe Bureau¹

L'agriculture est toujours un secteur spécifique pour les négociations commerciales internationales. Déjà les comparaisons de l'importance des flux d'échange et des niveaux mondiaux de protection dans l'industrie et le secteur agricole montrent bien que ce dernier secteur ne s'est pas encore globalisé.

D'après Gibson et *alii* (2001)², le droit de douane consolidé moyen dans l'agriculture et dans le monde est de 62 %, et le droit médian de 40 %. Même si le chiffre des droits appliqués est un peu inférieur, compte tenu des nombreux droits de douanes préférentiels, l'agriculture tranche avec le reste de l'économie, puisque le droit de douane consolidé moyen dans l'industrie est estimé à environ 4 % pour les pays de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le produit le plus protégé, toujours dans le monde, est le tabac non manufacturé (plus de 90 %), suivi des produits laitiers (85 %), et de la viande préparée ou non (entre 70 et 85 %, selon le degré de préparation).

L'agriculture n'est pas seulement l'objet d'une taxation généreuse des importations. Elle bénéficie aussi de larges subsides. L'estimation du soutien total aux producteurs sur les années 1998-2000 est, en moyenne annuelle de 258 milliards de dollars pour les pays de l'OCDE, ce qui représente 35 % des recettes agricoles brutes ! Les notifications de dépenses en subvention aux exportations s'élevaient à 5 533 millions de dollars en 1998 pour les pays membres de l'OMC (OCDE, 2001).

La mesure de l'ouverture d'un secteur peut aussi se juger d'après l'évolution des flux de commerce. Stefan TANGERMANN montre dans ce numéro d'*Économie internationale* qu'entre 1950 et 2000, le rapport exportations mondiales sur production mondiale a été multiplié par plus de 4 dans le secteur manufacturier, alors qu'il n'a augmenté que de 70 % dans le secteur agricole. La base CHELEM du CEPII met en évidence un taux de croissance annuel moyen des exportations mondiales en valeur de 11,6 % entre 1967 et 1999 pour les exportations manu-

1. Antoine BOUËT, Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour & Conseiller scientifique au CEPII (antoinebouet@univ-pau.fr) ; Jean-Christophe BUREAU, Directeur, département d'Économie et Sociologie rurale, UMR Économie publique, INRA-Institut national agronomique (INRA-INA PG).

2. À noter qu'il s'agit ici d'une moyenne des droits de douane non pondérée, la pondération par le volume des importations donnant un chiffre moyen plus faible, mais très au-dessus des droits observés dans l'industrie.

facturés, alors qu'il n'a augmenté que de 7,5 % pour les produits agricoles et agroalimentaires. Cela révèle bien une moindre ouverture.

L'importance des barrières traditionnelles aux échanges n'est pas la seule caractéristique du secteur. Les importations agricoles sont l'objet depuis quelques années d'une multiplication de restrictions pour des raisons sanitaires, phytosanitaires et environnementales: Lionel FONTAGNÉ et Mondher MIMOUNI montrent ainsi que 865 produits agricoles sur les 878 de la nomenclature Système Harmonisé (6 digits) font l'objet d'au moins une barrière de ce type, dans au moins un pays importateur.

Ces mesures, autorisées par les accords multilatéraux, peuvent être utilisées pour défendre des intérêts protectionnistes. Mais elles peuvent aussi, et c'est très souvent le cas, refléter des différences culturelles (refus du fromage au lait cru aux États-Unis vs refus de la viande de bœuf aux hormones de croissance en Europe), répondre à des problèmes informationnels sur l'innocuité des produits (les biens de confiance notamment: OGM, vache folle...) ou éviter la contamination de la faune et de la flore locale par des espèces allochtones.

Sur ce dernier point, la littérature a récemment mis en évidence un coût jusqu'ici mal connu du commerce international. Celui-ci est responsable, avec la mobilité des personnes, d'énormes dommages environnementaux et de coûts économiques associés substantiels, par le biais de l'introduction d'espèces allochtones: perte de ressources (forêts – voir les conséquences sur la forêt américaine, de l'introduction du scarabée à longues cornes, *via* des produits en bois d'origine asiatique), de récoltes (insectes), de cheptels (chiens sauvages, mangoustes), voire disparition de certaines espèces. La moule *Dreissena Polymorpha* par exemple aurait été importée en 1986 aux États-Unis depuis la Mer Caspienne ou la Mer Noire par des bateaux transatlantiques. Capables de se reproduire à grande vitesse et pouvant atteindre des densités extravagantes (densités allant jusqu'à 700 000 individus au mètre carré dans les Grands Lacs), elle obstrue les canalisations domestiques et industrielles et met en danger la survivance dans l'est de ce pays d'espèces locales et de coquillages. Pimentel et *alii* (1999) estiment qu'elle provoque à elle seule 5 milliards de dollars par an de dommages et de coûts de contrôle associés. Globalement, sur les 958 espèces menacées aux États-Unis, environ 400 le sont du fait d'une confrontation avec les espèces allochtones. Les dommages environnementaux dus à ces confrontations d'espèces seraient actuellement dans ce pays de 138 milliards de dollars par an!

Se concentrer sur les risques environnementaux associés au commerce international est trompeur. D'abord, la circulation internationale des personnes est aussi largement responsable de ces dommages. Ensuite, il faut souligner son rôle positif dans la diffusion internationale d'espèces dont les effets sont largement bénéfiques: celles-ci, dont le maïs, le blé ou le riz, certains fruits, ou des animaux, fournissent plus de 98 % du système alimentaire américain (Pimentel et *alii*). Néanmoins il apparaît naturel que chaque pays puisse imposer des mesures restrictives sur les importations d'un produit qui menace son environnement ou sa biodiversité. Ce sont davantage les conditions d'exercice de ce droit qu'il faut examiner.

Les enjeux de l'ouverture internationale, dans le secteur agricole, dépassent donc le cadre strict des évaluations économiques des barrières à l'échange. C'est aussi un enjeu culturel, de santé publique, d'environnement, voire un enjeu politique, car régulièrement les pouvoirs publics assignent à ce secteur des fonctions spécifiques : autosuffisance alimentaire, aménagement du territoire notamment.

Ce secteur a connu des évolutions fondamentales au cours des années quatre-vingt-dix.

(i) Dans les grands pays industrialisés, les politiques agricoles nationales se sont transformées. C'est notamment le cas dans l'Union européenne et aux États-Unis où le soutien direct des prix est de plus en plus remplacé par des paiements directs aux agriculteurs. C'est le reflet d'un questionnement sur l'efficacité économique des précédents systèmes d'intervention et sur les fonctions spécifiques de cette activité. Parallèlement, ces réformes reflètent les discussions internationales, mais elles les ont aussi facilitées.

(ii) Le cadre institutionnel international est aujourd'hui plus rigoureux, plus contraignant pour les États. D'abord les restrictions quantitatives ont été supprimées. Ensuite les droits de douane dans l'agriculture ont été consolidés. Chaque pays membre de l'Organisation mondiale du commerce ne peut donc plus remonter indéfiniment ses niveaux de protection par produit. Ensuite les accords sur les subventions ont encadré l'utilisation de tels instruments : l'AAUR a défini de manière précise les subventions tolérées et celles qui sont interdites, et a précisé un programme de réduction de ces interventions.

(iii) L'Accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) encadre la possibilité pour un pays d'adopter des mesures restrictives sur les importations d'un produit mettant en danger la santé publique, l'environnement, la faune ou la flore. La mesure adoptée doit être non discriminatoire, transparente ; elle doit faire bénéficier les produits importés d'un "traitement national" une fois que ceux-ci sont entrés sur le territoire ; elle doit enfin avoir un impact restrictif minimum sur les échanges internationaux. Au-delà de ces exigences traditionnelles, l'accord SPS n'autorise à imposer des normes restrictives que si elles sont justifiées scientifiquement. Certes, des mesures peuvent être prises en présence d'incertitude scientifique, mais il s'agit là d'une vision très restreinte du principe de précaution³. Cette obligation de justification scientifique, ajoutée à celle de notification aux pays partenaires, a pour objet d'éviter une dérive protectionniste dans l'utilisation de ces accords.

Il reste néanmoins de nombreuses interrogations sur l'efficacité et la portée réelle de ces accords.

Première question, l'accès au marché des pays développés dans le secteur agricole s'est-il amélioré depuis la conclusion des accords de Marrakech ? De nombreux éléments ne facilitent pas une réponse positive à cette question. Si les quotas et autres restrictions quantitatives (Restrictions Volontaires des Exportations...) ont été supprimés, ils ont été remplacés par

3. On peut se référer à l'Article 5.7 de l'Accord SPS, et plus encore la jurisprudence issue de l'Organe d'appel lors de divers différends arbitrés par l'OMC invoquant l'Accord SPS (voir Bureau et Doussin, 2000).

des tarifs ou des quotas tarifaires souvent pénalisants. À cette occasion, les pays développés ont utilisés des droits spécifiques qui cachent souvent des taux de protection élevés: dans l'Union européenne, par exemple, l'équivalent *ad valorem* moyen des droits spécifiques, pour la plupart levés dans ce secteur, serait supérieur à 50 % (Bouët et *alii*, 2001)!

Les pics tarifaires, qui sont selon la définition internationale de l'OCDE les droits supérieurs à 15 %, sont particulièrement nombreux dans ce secteur et d'un impact très significatif sur son degré d'ouverture; si on substitue un tarif de 15 % à tout droit supérieur à ce niveau, la protection moyenne dans le secteur des céréales baisse de 66 % au Japon, de 58 % au Maroc, de 52 % dans l'Union européenne, de 87 % en Suisse et de 84 % en Chine! Pour les autres produits agricoles et les industries agroalimentaires, ce même taux est d'environ 39 % au Japon, 76 % au Maroc, 49 % dans l'Union européenne, 41 % aux États-Unis, 80 % en Suisse, 66 % en Chine (Bouët et *alii*, 2001). C'est souligner le nombre et l'impact de ces pics dans les pays développés, mais aussi dans les pays en développement. Seuls les pays du groupe de Cairns échappent pour la plupart à ce phénomène. Les pics tarifaires seront un élément crucial de la négociation, car les pays en développement exerceront sans aucun doute une pression forte pour un écrêtement significatif de ces droits.

Un nouvel instrument de protection est apparu dans ce secteur, les quotas tarifaires. Il s'agit d'importer jusqu'à un certain niveau sous un premier droit réduit (le taux dans le quota), puis d'importer à un taux supérieur (le taux hors le quota). Cet instrument était prévu pour permettre à la fois de protéger les producteurs locaux de la concurrence extérieure, tout en maintenant un accès aux fournisseurs traditionnels du pays rentrant auparavant dans les restrictions quantitatives (accès courant) et en prévoyant de réserver un accès au taux réduit aux pays en développement (accès minimum). Après quelques cinq années de fonctionnement de ces outils, le bilan est mitigé. Pour 1 371 quotas tarifaires appliqués par 37 pays, le taux de remplissage des quota est souvent faible: 77,1 % en moyenne pour l'Union européenne en 1997, 63 % pour l'ensemble des pays de l'OMC⁴. Bref l'accès au marché n'a pas toujours été assuré par ces nouveaux instruments de protection: ce peut être la faute d'un niveau encore trop élevé des droits dans le quota.

Deuxième question, la baisse du soutien de la production interne dans les pays du Nord est-elle effective? Ce soutien reste important, surtout de la part des deux grandes puissances commerciales, l'Union européenne et les États-Unis; si les Européens ont un soutien d'un montant plus élevé, ces subsides sont en train de diminuer, il est vrai à un rythme (trop?) lent. Par contre la politique agricole américaine, qui avait opéré une modification importante dans les années quatre-vingt-dix, revient semble-t-il sur ses orientations antérieures et accroît récemment les formes de soutien qui incitent à la production locale.

Troisième question, les accords SPS et OTC (Obstacle techniques au commerce) constituent-ils un cadre satisfaisant pour traiter les problèmes sanitaires, phytosanitaires et environne-

4. Sur cette question, cf. dans ce numéro Tangermann et Laroche-Dupraz & Matthews.

mentaux ? Ils ont déjà l'avantage de fournir un cadre de référence, qui permet aux acteurs un arbitrage entre leurs positions. L'autorisation de représailles commerciales sur des produits distincts des enjeux du conflit est souvent critiquée⁵. Elle n'a pas, pour celui qui a subi le préjudice, de fonction d'indemnisation ; ce serait admettre que le seul enjeu de l'échange international est mercantiliste. Ces rétorsions ont pour fonction principale de sanctionner le pays qui n'obéit pas à la règle internationale et de l'inciter à respecter le verdict rendu par l'arbitre (ORD). Notons néanmoins que ces rétorsions portent un préjudice aux consommateurs du pays qui les exerce, et souvent à d'autres producteurs que ceux à l'origine du conflit.

Mais c'est sur le terrain de la preuve scientifique que ces accords ont été le plus critiqués. Sur certains domaines (OGM), il est quasiment impossible aussi bien d'apporter la preuve de la nocivité du produit importé que de démontrer son innocuité. L'incertitude est donc grande. Les craintes des consommateurs ont été suffisamment importantes dans les pays de l'OCDE, mais aussi dans certains pays en développement, pour qu'il y ait une réaction politique : le Protocole sur la Biosécurité, signé à Montréal en janvier 2000, autorise les pays signataires à imposer des mesures restrictives sur l'importation de produits jugés dangereux, notamment les OGM, même lorsqu'il n'existe pas de preuve scientifique de leur nocivité. Ce faisant, il privilégie le principe de précaution.

Cette évolution des accords internationaux est dangereuse à deux points de vue. D'une part, elle donne la possibilité à des pays d'adopter des stratégies protectionnistes, sous couvert de la poursuite d'objectifs sanitaires ou environnementaux et de l'application du principe de précaution. D'autre part, elle multiplie les réglementations internationales et fait craindre de nouveaux conflits juridiques complexes. Il n'existe pas, par exemple de hiérarchie juridique évidente, entre les accords SPS signés à l'OMC et le Protocole sur la Biosécurité.

Dans ce débat sur les normes et les dangers sanitaires liés au commerce international, les arguments avancés manquent souvent d'objectivité. D'un côté, le discours est obscurantiste, en refusant d'un bloc les nouvelles technologies et les savoirs ou les découvertes qui y sont associés. De l'autre, l'attention se concentre souvent exclusivement sur la diminution des risques liés aux opérations de commerce international. Or, la recherche du risque zéro est illusoire. Les accords SPS ont privilégié une approche scientifique (scientiste) fondée sur un paradigme d'évaluation du risque : les réglementations sanitaires doivent abaisser le risque à un niveau acceptable, ce qui requiert un niveau approprié de protection (ALOP pour Acceptable Level of Protection – voir Roberts, 2001). Cette démarche exclut d'intégrer dans l'évaluation politique les aspects économiques bénéfiques (*welfare-improving*) associés aux importations. Le texte présenté ici par Kym ANDERSON et Chantal POHL NIELSEN est à ce titre important, puisqu'il présente les enjeux économiques liés à la production et à l'échange d'OGM, point très souvent occulté dans le débat français.

5. Voir par exemple le cas célèbre des représailles commerciales américaines sur le roquefort après l'interdiction européenne d'importations de viande bovine hormonée.

L'ensemble des textes présentés dans ce numéro spécial d'*Économie internationale* tente de répondre à quelques questions soulevées ici, ainsi que de présenter quelques aspects méthodologiques.

Stefan TANGERMAN (OCDE) présente un bilan de l'Accord Agricole de l'*Uruguay Round*. Il privilégie pour ce faire deux aspects : d'une part, savoir si l'agriculture a été effectivement intégrée dans les règles générales régissant le commerce international ; d'autre part, si les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce ont respecté ces règles. Curieusement, l'*Uruguay Round* a peut-être donné davantage de spécificités à ce secteur par rapport à la situation antérieure. On ne peut pas dire ainsi que celui-ci est "rentré dans le rang". Cependant, sur le plan économique, ces accords ont certainement permis "d'ordonner le secteur" : les instruments autorisés sont définis de façon détaillée, consolidés... D'autre part, les engagements quantitatifs de libéralisation ont été plutôt respectés, essentiellement parce qu'ils étaient peu ambitieux.

Après avoir analysé les questions de politique commerciale en jeu derrière les accords SPS et le Protocole sur la Biosécurité, Kym ANDERSON (Université d'Adelaïde) et Chantal POHL NIELSEN (Université de Copenhague) donnent une évaluation économique des effets de l'adoption de technologie OGM dans certaines parties du monde et de l'interdiction d'importation de ces produits dans d'autres zones. L'étude met en évidence une argumentation économique fondamentale, même si elle passe sous silence deux aspects.

D'une part, le risque associé à l'adoption de ces technologies. Il s'agit d'un risque de propagation des organismes génétiquement modifiés à l'ensemble de l'écosystème et d'impact sur la faune et la flore. Parallèlement, cette étude n'introduit pas dans son évaluation économique les coûts de contrôle associés à ces risques.

D'autre part, la question du pouvoir de marché. L'offre de technologie OGM est strictement contrôlée et l'étude de Kym Anderson et Chantal Pohl Nielsen ne prend pas en compte la possibilité que les gains tirés pas les consommateurs et les producteurs de l'adoption de ces nouvelles technologies soient captés par leurs offreurs. Cela modifierait profondément les effets économiques nets qui sont en jeu.

Mais encore une fois, cette étude est importante car le débat est trop souvent concentré sur le seul aspect du risque scientifique associé à ces produits. L'analyse menée ici a le mérite de montrer que les effets de ces nouvelles technologies sont substantiels, et qu'une décision protectionniste dans certaines parties du monde les réduirait de façon significative.

Lionel FONTAGNÉ (CEPII) et Mondher MIMOUNI (CCI, CNUCED-OMC) proposent une mesure de l'intensité de l'adoption de normes sanitaires, phytosanitaires et environnementales dans l'agriculture : 30 % des 680 milliards de dollars d'importations mondiales effectivement frappées par une de ces mesures concernent des produits agricoles. C'est dans ce secteur que les obstacles environnementaux sont les plus importants. Leur étude propose notamment une méthodologie originale pour distinguer les mesures protectionnistes de celles justifiées sur le

plan sanitaire. Elle a l'avantage de proposer une évaluation systématique et fondée sur des critères objectifs.

Alan MATTHEWS (Trinity College, Dublin) et Cathie LAROCHE DUPRAZ (INRA, Rennes) étudient la possibilité d'utilisation des quotas tarifaires comme outil d'accroissement de l'accès au marché du Nord pour les pays en développement. Actuellement, ceux-ci réclament souvent un accès préférentiel par le biais de ces instruments. Un bilan de l'utilisation des quotas tarifaires dans le domaine agricole par l'Union européenne est dressé. Il est enfin conclu que le principal objectif des pays en développement devrait être plutôt la réduction des tarifs MFN et l'écrêtement des pics.

Il nous a paru enfin intéressant d'introduire des questions plus méthodologiques. L'évaluation des niveaux de protection et de leurs impacts est une question très délicate. John C. BEGHIN (Iowa State University) et Jean-Christophe BUREAU (INRA-INAPG Grignon) dressent une revue de la littérature sur les méthodologies utilisées actuellement pour modéliser et quantifier les barrières non tarifaires dans les secteurs agricoles et agroalimentaires. L'analyse se centre sur les réglementations sanitaires, phytosanitaires et techniques qui ont un impact sur le commerce. Enfin, Antoine BOUËT (Université de Pau et CEPII), Estelle DHONT-PELTRAULT (Université de Pau) et Xavier PICHOT (CCI, CNUCED-OMC) estiment des niveaux généraux de protection dans six pays en utilisant la méthodologie originale des *Trades Restrictiveness Indexes*. Parallèlement, ils mettent en évidence le manque de robustesse des indices "équivalents en termes de bien-être".

Finalement nous voudrions remercier les différents rapporteurs et Sophie Drogué pour le travail effectué dans la conception de ce numéro spécial.

A. B. & J.-C. B.

RÉFÉRENCES

- Bouët, A., Fontagné, L., Mimouni, M. & Pichot, X., 2001. *Market Access Maps: a Bilateral and Disaggregated Measure of Market Access*. Document de travail du CEPII, n° 2001-18, décembre.
- Bureau, J.-C. & Doussin, J.-P., 2000. *La portée pratique des règles du commerce international pour la protection des consommateurs*. INRA Sciences Sociales, 1/00, mai.
- Gibson, P., Wainio, J., Whitley, D. & Bohman, M., 2001. *Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets*. US Department of Agriculture, Economic Research Service, Agricultural Economic Report n° 796.
- OCDE, 2001. *L'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay Round*, www.oecd.org.
- Pimentel, D., Lach, L., Zuniga, R. & Morrison, D., 1999. *Environmental and Economic Costs Associated with Non Indigenous Species in the United States*. College of Agriculture and Life Sciences, Cornell University.
- Roberts, D., 2001. The Integration of Economics into SPS Risk Management Policies: Issues and Challenges. In: Anderson, K., Mc Rae, C. & Wilson, D., *The Economics of Quarantine and the SPS Agreement*, Centre for International Economic Studies, Adelaide and AFFA Biosecurity Australia, Canberra.