La Politique agricole 2007 sous l'angle du commerce international

Pendant des décennies, l'agriculture a été exclue de fait des règles du commerce multilatéral. Les difficultés d'accès ainsi qu'un foisonnement de mesures de soutien internes et de subventions à l'exportation faussaient entièrement le marché, tant au niveau de la production que de la commercialisation. Avec le cycle de l'Uruguay, la discipline du commerce multilatéral s'est appliquée à ce secteur et le mouvement se précisera probablement avec le cycle de Doha. Les règles internationales relatives à l'accès au marché, aux mesures de soutien internes et aux subventions à l'exportation revêtent ainsi une importance accrue pour la politique agricole nationale. Cet article présente les règles de l'OMC en question et examine la Politique agricole 2007 dans ce contexte. Si les réformes vont dans la bonne direction, la route qui mène à un marché agricole suisse ouvert sera encore longue.

L'agriculture a joui pendant plusieurs décennies d'un régime spécial de fait au sein du GATT, ce qui a permis aux États de mettre en place tout un arsenal de mesures allant des contingents aux subventions à l'exportation et à la production, en passant par des droits de douane prohibitifs et variables, des mesures de soutien internes et des tracasseries administratives, sans oublier le recours aux mesures sanitaires et phytosanitaires à des fins protectionnistes. Il a fallu attendre les années quatre-vingt pour que cette course à l'interventionnisme rencontre une résistance sérieuse, lorsque quelques grands exportateurs de produits agricoles se sont associés au sein du *Groupe de Cairns* (voir *encadré 1*) pour dénoncer les inégalités de traitement entre les biens industriels et agricoles.

L'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay

Après de dures négociations dans le cycle de l'Uruguay, l'Accord sur l'agriculture conclu sous l'égide du GATT ramenait enfin progressivement la discipline dans le commerce des produits agricoles. Ce traité comporte des engagements généraux et spécifiques sur l'accès au marché, le soutien interne et les subventions à l'exportation.

Dans le domaine de *l'accès au marché*, les signataires ont décidé d'appliquer globalement le principe de la tarification, c'est-à-dire de convertir toutes les mesures non tarifaires en droits de douane. Dans la plupart des secteurs sensibles, cette obligation s'est toutefois concrétisée sous la forme de contingents tarifaires qui permettent, pour chaque produit, de fixer un volume d'importations auquel s'applique le droit de douane le plus avantageux et au-delà duquel les importations – illimitées – sont frappées de droits de douane plus élevés (parfois prohibitifs). Pour améliorer quelque peu l'accès au marché, les pays industrialisés devaient abaisser leurs droits de douane de 36% en moyenne entre 1995 et 2000, chaque position tarifaire devant être réduite d'au moins 15%.

Concernant le *soutien interne*, entre 1995 et 2000 les pays industrialisés devaient réduire de 20%, par rapport aux années de référence 1986–88, les mesures réputées avoir de graves effets de distorsion sur les échanges, autrement dit celles qui incitent à la production (catégorie dite orange). Les mesures dont les effets de distorsion sont nuls ou minimes et dont les coûts ne peuvent être reportés sur les consommateurs ne sont soumises à aucune restriction (catégorie verte). En font partie les paiements directs sans lien avec la production, les programmes de développement régionaux ou les prestations fournies par l'État dans les domaines comme la recherche ou l'infrastructure. Il existe aussi des mesures appartenant à une catégorie dite bleue, à laquelle la Suisse n'a pas recouru, qui incitent à la production mais ne sont appliquées que conjointement à des mesures ayant pour but de limiter la production.



Pr Heinz Hauser
Directeur de l'Institut suisse de recherche en économie internationale et en économie appliquée de l'université de Saint-Gall (SIAW-HSG)
www.siaw.unisg.ch



Thomas A. Zimmermann
Collaborateur scientifique à l'Institut suisse de recherche en économie internationale et en économie appliquée de l'université de Saint-Gall (SIAW-HSG)
www.zimmermann-thomas.ch

Encadré 1

Le Groupe de Cairns et les multifonctionnalistes

Le *Groupe de Cairns* est une alliance regroupant 17 exportateurs agricoles fondée en 1986 avec pour objectif de ramener le commerce international des produits agricoles dans le régime du GATT. Les membres de cette alliance sont l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, les Philippines, la Thaïlande et l'Uruguay *(www.cairnsgroup.org)*.

Par multifonctionnalistes on désigne les pays qui souhaitent protéger leur secteur agricole pour pouvoir lui attribuer d'autres tâches que la production de biens, par exemple dans le cadre de leurs politiques de sécurité, d'occupation du territoire, de l'environnement et sociale. Il s'agit en particulier de l'Union européenne, de la Corée, du Japon, de Maurice, de la Norvège et de la Suisse.

Encadré 2

Composition de l'ESP

L'ESP se compose des agrégats suivants:
- soutien des prix du marché;
- paiements au titre de la production;
- paiements au titre de l'utilisation d'intrants;
- paiements au titre de la superficie et du nombre d'animaux;
- paiements au titre des droits antérieurs;
- paiements avec contraintes sur les intrants;
- paiements au titre du revenu total de l'exploitation et paiements divers.

L'analyse économique ne se limite pas à mesurer l'ampleur du soutien, mais aussi celle des distorsions qui en découlent. L'effet de distorsion des trois premières agrégats est particulièrement marqué car ceux-ci stimulent la production et aggravent les excédents structurels de l'offre. Dans toute l'OCDE, la part de ces trois instruments à l'ensemble des mesures de soutien est passée de 90% (1986–88) à 78% (2000–02).

Enfin, l'accord régit les subventions à l'exportation, qui faussent tout particulièrement les échanges commerciaux. Entre 1995 et 2000, les pays industrialisés ont dû réduire la valeur de leurs subventions à l'exportation de 36% par rapport au niveau de la période de base 1986–90. De plus, ils devaient abaisser de 21% le volume des exportations subventionnées.

C'est en partie sous l'effet de ce changement de politique que l'indicateur «Estimation du soutien aux producteurs» exprimé en pourcentage (ESP%) est passé de 38% pour la période 1986–88 à 31% pour 2000–02. Cet indicateur de soutien calculé par l'OCDE mesure la part des transferts induits par des mesures politiques dans les recettes brutes des producteurs agricoles. Parallèlement, l'indicateur «Estimation du soutien total» (EST), qui mesure la part des transferts en faveur de l'agriculture dans le PIB, est passé – pour l'ensemble de l'OCDE – de 2,3% (1986–1988) à 1,2% (2000–02, voir *encadré 2*). L'ouverture progressive du marché à la concurrence s'exprime aussi par une convergence des prix agricoles de l'OCDE avec les prix internationaux: en effet, l'écart est passé de 57% au milieu des années quatre-vingt à 31% en 2002.

L'agriculture suisse s'ouvre progressivement à la concurrence

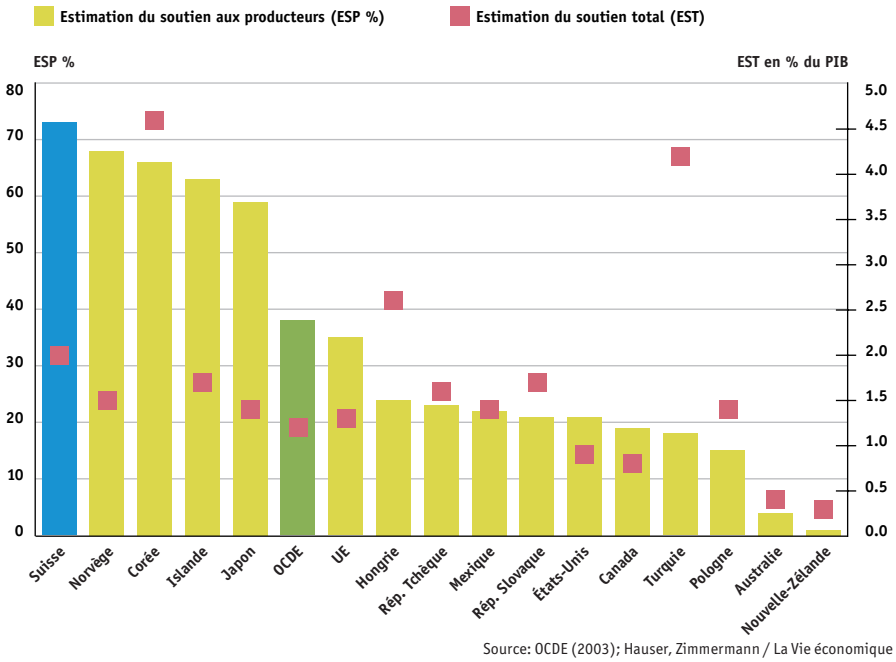
Jusque vers le milieu des années nonante, le marché agricole suisse souffrait de très fortes distorsions. De nombreux facteurs tels que des entraves envers les produits étrangers, des procédures administratives complexes, des régimes de prestations nationales, des soutiens internes massifs, des subventions à l'exportation très élevées, des marchés réglementés et des interventions au niveau de la formation des prix rendaient ce marché extrêmement opaque et d'accès difficile. À cause de ces distorsions et des déficits de concurrence dans les secteurs de la transformation et de la distribution, les mesures prises pour protéger l'agriculture avaient un coût exorbitant pour les contribuables, les branches connexes et les consommateurs.

La politique agricole suisse a cependant entamé une profonde mutation depuis lors. Les engagements pris dans le cadre du cycle de l'Uruguay et, surtout, la Politique agricole 2002 (PA 2002) adoptée en 1998 se sont traduits par une plus grande ouverture du marché à la concurrence et par une distinction plus marquée entre la politique des prix et celle des revenus. Les garanties de prix et de prise en charge ont été abolies, les fonds affectés au soutien du marché ont dû être réduits d'un tiers sur cinq ans et le financement des tâches les plus importantes a été assuré par le biais d'une enveloppe financière valable pendant quatre ans. De plus, les paiements au titre de la superficie ont été de plus en plus liés à des critères écologiques. Grâce à ces mesures, les incitations à la production induites par des signaux «erronés» au niveau des prix ont pu être quelque peu canalisées et l'on s'est aussi rapproché des objectifs écologiques fixés. Ensemble, le cycle de l'Uruguay et la PA 2002 ont entraîné un léger recul de l'ESP% de la Suisse de 76% pour la période 1986–88 à 73% pour 2000–02. Néanmoins, avec ce chiffre, la Suisse devance encore tous les autres pays de l'OCDE (voir *graphique 1*). Sur la même période, l'EST s'est également contracté massivement, passant de 3,9 à 2,0%. La mutation structurelle de l'agriculture helvétique s'est poursuivie et le nombre d'exploitations n'a cessé de diminuer au cours des dernières années.[1] Dans le même temps, les exploitations qui restent en place se sont agrandies, ce qui améliore nettement leurs chances de survie dans un marché ouvert à la concurrence.

Des changements positifs sont intervenus, surtout dans la composition du soutien à l'agriculture. La part des instruments générant de fortes distorsions (soutien des prix du marché, paiements au titre de la production et au titre de l'utilisation d'intrants, voir *encadré 2*) s'est ainsi repliée de 91 à 68% entre 1986–88 et 2000–02. De ce point de vue, les effets de distorsion des mesures de soutien mises en œuvre par la Suisse sont globalement moindres que dans la moyenne des pays de l'OCDE (voir *graphique 2*). D'ail-

Graphique 1

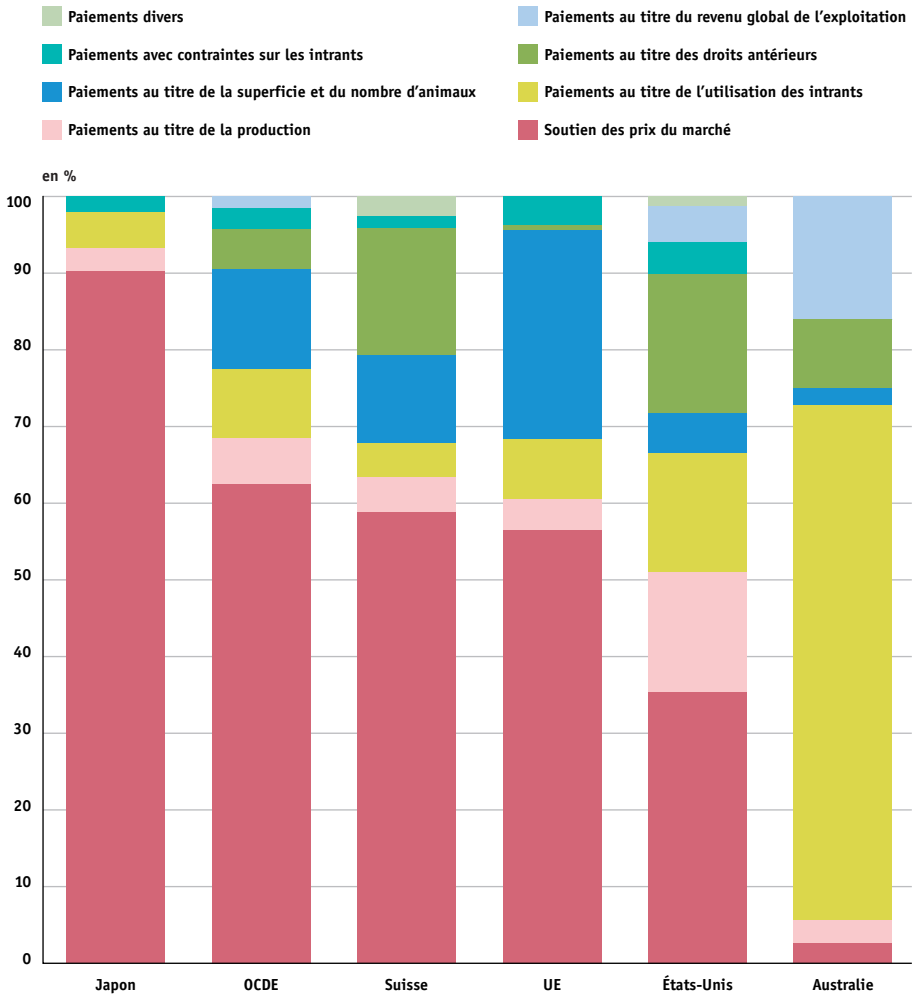
Estimation du soutien aux producteurs et estimation du soutien total dans les pays de l'OCDE, 2000–2002



Source: OCDE (2003); Hauser, Zimmermann / La Vie économique

Graphique 2

Composition de l'ESP selon les mesures de soutien, 2000–2002



Source: OCDE (2003); Hauser, Zimmermann / La Vie économique

leurs, en 1998 notre pays avait déjà rempli ses engagements et était même allé plus loin que ses obligations en matière de réduction des mesures de la catégorie orange. Les aides versées reposent de plus en plus sur des mesures de la catégorie verte, qui sont autorisées. Enfin, en 2002 la Suisse n'a exploité qu'à 81% les possibilités auxquelles elle aurait eu droit en matière de subventions à l'exportation selon les engagements pris dans le cycle de l'Uruguay.

Poursuivre sur ces tendances positives avec la Politique agricole 2007

Si l'on analyse les agrégats composant l'enveloppe financière de la PA 2007, on peut s'attendre à ce que cette tendance positive se poursuive[2], notamment la réduction des paiements au titre de la production et des ventes, que l'on peut inclure dans les instruments de l'ESP générant des distorsions (OCDE) ou dans la catégorie orange (OMC). Les paiements directs sans incidence sur la production, les fonds destinés à améliorer les bases de production et les mesures sociales gagnent en importance.

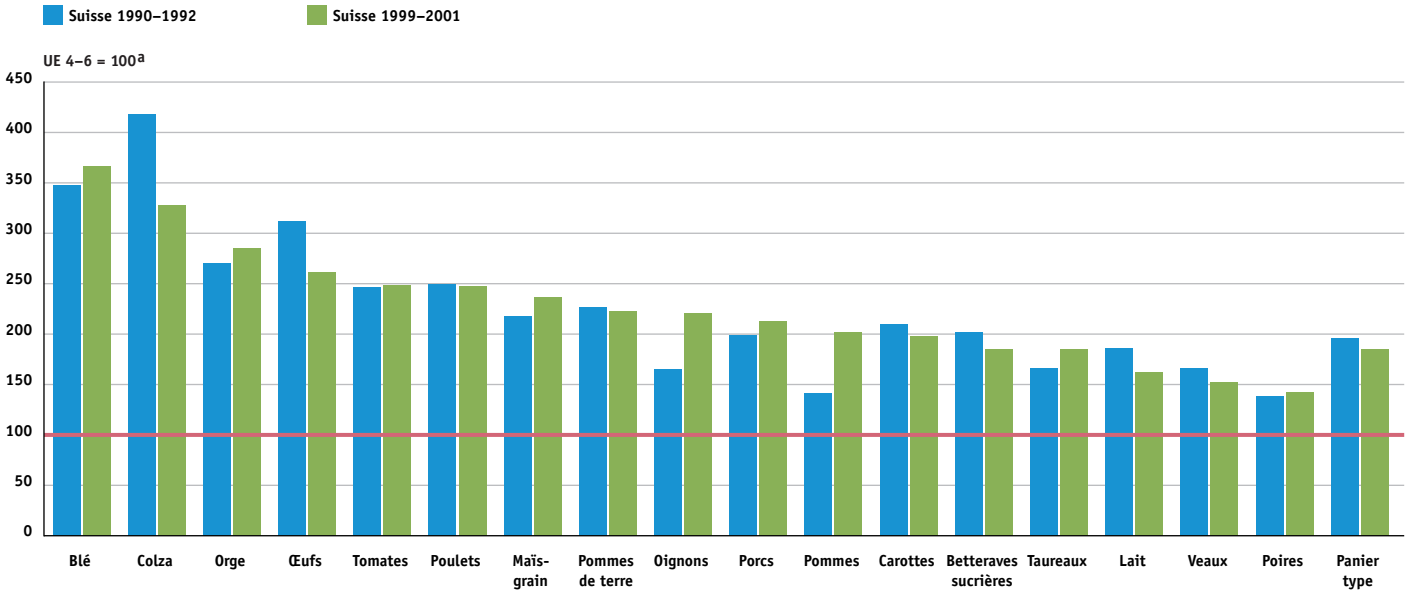
Mais la PA 2007 n'est pas qu'un ajustement de l'enveloppe financière. Elle propose également de nombreux projets de réforme indépendants les uns des autres qui touchent, dans certains cas, au commerce international. Nous en présentons quelques-uns, soit pour l'intérêt que représente la solution proposée, soit pour leur valeur d'exemple pour d'autres secteurs à réformer:

– après l'abolition des garanties de prix et de prise en charge ainsi que des organismes de commercialisation paraétatiques, il s'agit maintenant de supprimer les quotas de production laitiers d'ici 2009. Ces décisions sont bien entendu en rapport avec l'accord bilatéral sur les produits agricoles conclu avec l'UE, qui libéralise le commerce de fromage et auquel on doit déjà l'abolition des subventions à l'exportation de fromage. La réglementation, par l'État, des quotas de production laitiers aurait été en contradiction avec cette nouvelle approche du marché;
– l'ordonnance sur le bétail de boucherie va être modifiée afin que, dorénavant, 90% des contingents d'importation de viande puissent être mis aux enchères. Le système actuel d'attribution des parts de contingents (autrement dit l'obligation qu'à le preneur du contingent d'acheter de la viande suisse) ne devrait alors plus s'appliquer qu'à 10% des contingents. Ce système sera également aboli dans l'ordonnance sur les pommes de terre. La nouvelle réglementation se traduit par plus de transparence et de concurrence sur les marchés concernés et élimine les rentes de contingentement. Le moins que l'on puisse dire est en effet que la subordination des droits d'importation à des prestations en faveur du marché local est à contre-courant de l'esprit d'ouverture du marché;
– une modification de l'ordonnance sur les importations agricoles doit abaisser le seuil des droits de douane variables sur les fourrages. Les droits de douane variables sont un instrument très efficace (en termes de distorsions) pour isoler un marché interne du marché international. Cette mesure est donc doublement bienvenue: d'abord parce qu'elle va conduire à une baisse des coûts pour les éleveurs suisses et ensuite parce qu'elle va relâcher quelque peu la très forte pression protectionniste dans ce secteur. Pour créer des conditions de marché plus prévisibles, on aurait toutefois souhaité voir une abolition totale des droits de douane variables.

1 Voir, pour plus de détail, l'article de Urs Schneider, «Réforme agricole: d'importants défis attendent l'agriculture», dans le thème du mois de ce numéro, p. 15ss.
2 Voir, sur la question l'article de Manfred Bötsch, «La Politique agricole 2007: du projet à la loi», dans ce numéro, p. 5ss; tout particulièrement l'encadré 1.

Graphique 3

Comparaison des prix à la production Suisse–UE



a UE 4–6: Les prix UE se rapportent aux quatre pays voisins que sont l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche ainsi que, pour certains produits, aux Pays Bas et/ou à la Belgique.

Source: Ofag Rapport agricole 2002; Hauser, Zimmermann / La Vie économique

Le talon d'Achille reste l'accès au marché

Globalement, on peut brosser un tableau positif des réformes internes. La Suisse est par exemple nettement plus avancée dans ce domaine que l'UE. Pourtant, l'espoir de nos partenaires commerciaux d'assister à une amélioration sensible des conditions d'accès à notre marché n'est pas encore totalement satisfait. Le marché agricole suisse est toujours très fortement protégé de la concurrence étrangère, comme le montre l'observation suivante: selon l'Union suisse des paysans, le degré d'autosuffisance se situe aux alentours de 45% pour les produits d'origine végétale et de 95% pour ceux d'origine animale, et ces chiffres sont stables depuis 1995. Même si les prix à la production ont diminué ces dernières années, ils restent environ deux fois plus élevés, en moyenne, que dans l'UE et trois fois plus élevés que sur le marché mondial. Pour certains groupes de produits, comme le froment, la différence est encore plus criante (voir *graphique 3*).

Cette protection aux frontières se concrétise par la perception de droits de douane élevés sur les importations dépassant les contingents tarifaires concédés aux termes des accords du cycle de l'Uruguay. Ces contingents se basent sur les importations antérieures où celles qui étaient hors contingent étaient frappées de droits de douane prohibitifs, ce qui réduisait fortement le volume des importations. Cette mesure est surtout appliquée dans des secteurs clés tels que le lait et les produits laitiers, la viande, les céréales, les fruits et les légumes. Un autre problème est le fait que les pays en développement, avec 8% environ, ne participent que très faiblement aux possibilités d'importation qu'ouvrent les contingents tarifaires.

Les changements intervenus ces dernières années découlent donc essentiellement des réformes entreprises sur le plan interne et en partie seulement de la concurrence internationale directe. On remarquera encore que les réformes en question ont été faites en vue des prochaines étapes de la libéralisation, afin d'améliorer la compétitivité des producteurs nationaux. Dans cette perspective, la PA 2007 s'inscrit dans la droite ligne de la PA 2002: elle progresse dans les réformes internes mais ne dit presque rien de l'ouverture du marché à la concurrence internationale.

La Politique agricole 2007 à la lumière du cycle de Doha

La position de la Suisse dans les négociations sur le cycle de Doha s'inscrit dans ce contexte. On peut être confiant en ce qui concerne les projets de réforme internes. La négociation se dirige en effet vers une réduction substantielle du soutien interne, si dommageable à la liberté du commerce. Les pays du Groupe de Cairns ont dans leur ligne de mire tant la catégorie bleue que la catégorie orange. La première est sans objet pour la Suisse et, dans le cadre de la PA 2007, la seconde perd progressivement de

l'importance au profit de la catégorie verte. Les partisans de la libéralisation souhaiteraient aussi que l'on limite les mesures de cette catégorie, mais ils se heurtent à la résistance des «multifonctionnalistes» qui voient dans la catégorie verte la dernière possibilité de soutien pour leur agriculture. La marge de manœuvre des négociateurs est donc très restreinte.

Il en va tout autrement dans le domaine de l'accès au marché. Comme nous l'avons déjà vu, les progrès réalisés jusqu'ici sont minimes et la PA 2007 ne va rien changer. Sur le plan multilatéral, on discute cependant d'une augmentation des contingents tarifaires avant leur abolition dans un futur pas trop éloigné. Pour continuer à protéger ses producteurs autant qu'à l'heure actuelle, la Suisse devrait donc envisager une très forte augmentation des droits de douane appliqués aux contingents d'importation, ce qui entraînerait un durcissement de la négociation. À cet égard, la question très controversée des «modalités» de l'accès aux marchés discutée dans le cadre du cycle de Doha mérite quelques explications: le Groupe de Cairns, les États-Unis et quelques pays en développement défendent une approche dite «formule suisse» consistant à réduire les droits de douane jusqu'à un pourcentage fixe (on parle de 25% au maximum). Une telle réduction devrait surtout toucher les secteurs dans lesquels les contingents sont aujourd'hui largement épuisés et où les droits de douane appliqués hors contingent sont prohibitifs, assurant ainsi une protection efficace. Les produits concernés sont, par exemple, le lait et les produits laitiers, les produits carnés ainsi que les fruits et légumes cultivés dans le pays. Étant donné les écarts importants avec les prix des marchés internationaux, un droit de douane maximal de 25% se traduirait par un accroissement considérable des importations, même hors contingent, et par une forte baisse des prix.

Ce qui serait souhaitable du point de vue du consommateur se traduirait obligatoirement par une baisse du revenu agricole et mettrait en péril bon nombre d'exploitations. Sur le plan politique, un changement structurel aussi rapide n'est pas souhaitable. En théorie, une telle situation pourrait être contrecarrée, du moins en partie, en élargissant la portée de l'enveloppe financière destinée à l'agriculture, mais il est peu probable qu'une telle solution puisse s'imposer au plan de la politique intérieure. On comprend donc pourquoi, avec les autres multifonctionnalistes, la Suisse appuie l'approche dite «du cycle de l'Uruguay» qui demande une réduction linéaire des droits de douane exprimée en pour-cent. On a par exemple évoqué une réduction moyenne de 36% des droits de douane avec une baisse minimale de 15% par position tarifaire. Avec un tel système, la Suisse pourrait se permettre d'abaisser en premier ses droits de douane les plus élevés, en en limitant les effets sur les positions les plus sensibles.

La position défensive de la Suisse limite l'ouverture du marché

Dans le débat sur la forme que devait adopter l'abaissement des droits de douane, les positions se sont débloquées. À la mi-août, l'UE et les États-Unis ont émis une proposition commune qui réunit des éléments contenus dans les deux approches. Pour résumer globalement, cette tentative prévoit de réduire une partie des droits de douane suivant les conclusions du cycle de l'Uruguay et une autre partie suivant la «formule suisse». Habilement, le document ne s'et pas embarrassé de chiffres si bien que, pour les négociations qui se préparent à Cancún, il conserve un caractère indicatif. Dans quelle mesure élargira-t-il l'accès au marché? Cela dépendra surtout de la façon dont ce compromis formel se concrétisera.

Indépendamment du déroulement exact des négociations futures, la Suisse se retrouve cependant dans une position extrêmement défensive dans le domaine de l'accès au marché, ce qui a des conséquences négatives pour l'agriculture. Ainsi, dans le cycle de Doha, on discute intensivement de l'élargissement de la protection accordée aux appellations d'origine géographiques à de nouveaux groupes de produits. Les petites exploitations suisses auraient tout intérêt à pouvoir bénéficier d'une meilleure protection. Cela leur permettrait de se spécialiser dans des niches du marché avec des produits typiques, de qualité, et de se soustraire ainsi à la pression sur les prix auxquels ils sont soumis sur les marchés de masse. Ce type d'arguments s'inscrit cependant dans une stratégie de négociation offensive. Hélas, on constate que, jusqu'à présent, on a peu évoqué les portes que ces négociations internationales ouvrent à l'agriculture suisse.

La position défensive de la Suisse dans le dossier agricole se répercute en outre sur d'autres négociations en cours à l'OMC. En effet, à défaut de concessions dans ce secteur, nos principaux partenaires commerciaux sont réticents à l'idée d'ouvrir encore leurs marchés dans les secteurs de l'industrie, des services et des investissements. Or il est vital que les secteurs économiques compétitifs de la Suisse puissent entretenir des relations commerciales avec l'étranger dans de bonnes conditions. Il en va de la prospérité du pays et de la pérennité du financement des tâches incombant à l'État, y compris dans le domaine agricole. ▮

Encadré 3

Informations complémentaires

Le «Rapport agricole» publié annuellement par l'Office fédéral de l'agriculture (Ofag) fournit des informations détaillées sur la politique agricole de la Suisse. La PA 2007 est présentée en détail dans le Message du Conseil fédéral concernant l'évolution future de la politique agricole (document 02.046) et dans la documentation publiée dans le cadre de la mise en consultation des ordonnances d'exécution (Internet: *www.blw.admin.ch*).

L'OMC analyse régulièrement la politique agricole helvétique dans le cadre des rapports d'examen des politiques commerciales des États membres. Le dernier rapport concernant la Suisse a été publié le 6 novembre 2000 (document WT/TPR/S/77, chapitre IV.2). Une comparaison internationale des mesures adoptées par les États membres fait en outre l'objet du document OMC publié le 5 mars 2002 «Usage par les membres des catégories de soutien interne, des subventions à l'exportation et des crédits à l'exportation», document n° TN/AG/S/1 (Internet: *www.wto.org*).

L'OCDE compare également les politiques agricoles de ses membres dans sa publication annuelle intitulée «Politiques agricoles des pays de l'OCDE – Suivi et évaluation». La dernière édition date de juillet 2003 (Internet: *www.oecd.org*).