

Que pourraient signifier les tendances en matière de politiques agricoles nationales face aux efforts d'adaptation des règles de l'OMC concernant les mesures de soutien interne ?

IISD RAPPORT



Joseph W. Glauber
Jonathan Hepburn
David Laborde
Sophia Murphy



© 2020 International Institute for Sustainable Development
Publié par l'Institut international du développement durable

International Institute for Sustainable Development

L'Institut international du développement durable (IISD) est un groupe de réflexion indépendant qui défend des solutions durables aux problèmes du XXI^e siècle. Notre mission est de promouvoir le développement humain et la durabilité environnementale. Nous le faisons par le biais de travaux de recherche, d'analyses et d'acquisition de savoirs qui soutiennent l'élaboration de politiques pertinentes. Notre vision globale nous permet d'aborder les causes profondes de certains des plus grands problèmes auxquels notre planète est confrontée aujourd'hui : la destruction de l'environnement, l'exclusion sociale, les lois et les règles économiques injustes, le changement climatique. Le personnel de l'IISD, qui représente plus de 120 personnes, plus de 50 associés et une centaine de consultants, vient du monde entier et de nombreuses disciplines.

Notre travail a un impact sur la vie des habitants de près de 100 pays. Avec une démarche autant scientifique que stratégique, l'IISD apporte les connaissances qui sont nécessaires à l'action. L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, qui possède le statut 501(c)(3) aux États-Unis. L'IISD bénéficie d'un soutien opérationnel important de la province du Manitoba et de financements de projets provenant de nombreux gouvernements canadiens et étrangers, d'organismes des Nations Unies, de fondations, du secteur privé et de particuliers.

Que pourraient signifier les tendances en matière de politiques agricoles nationales face aux efforts d'adaptation des règles de l'OMC concernant les mesures de soutien interne?

avril 2020

Écrit par Joseph W. Glauber, Jonathan Hepburn, David Laborde et Sophia Murphy

Winnipeg, Canada (siège)

111, avenue Lombard
Bureau 325
Winnipeg (Manitoba)
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)



Remerciements

Ce rapport est publié conjointement par l'Institut international du développement durable (International Institute for Sustainable Development, IISD) et l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (International Food Policy Research Institute, IFPRI).

L'IISD remercie sincèrement la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) pour son soutien financier à ce projet.

Cette étude a été menée dans le cadre du programme de recherche du GCIAR (Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale) sur les politiques, les institutions et les marchés (PIM en anglais) qui en a aussi assuré le financement, et sous la direction de l'IFPRI. Le volet PIM est soutenu par le Fonds fiduciaire du CGIAR, le Centre australien pour la recherche agricole internationale (ACIAR), la Coopération belge au développement, le Canada, Irish Aid, le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, le Département pour le développement international du Royaume-Uni et l'Agence américaine pour le développement international (USAID).

Ce rapport a été soumis à la procédure standard de révision par les pairs de l'IISD.

Au sein de l'équipe d'experts en matière de politiques ayant travaillé sur ce projet, Carin Smaller de l'IISD et Valeria Piñeiro de l'IFPRI ont apporté de précieux conseils, commentaires, idées et suggestions. L'IISD, l'IFPRI et les auteurs tiennent à remercier tout particulièrement l'ensemble des personnes ayant travaillé à la révision de ce projet et contribué aux versions préliminaires du document, notamment Céline Charveriat, Lee-Ann Jackson, Kim Kampel, Aileen Kwa, Olawale Ogunkola et Wusheng Yu.

Les opinions qui y sont exprimées sont propres aux auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IFPRI, du CGIAR, ou du volet PIM.



Résumé analytique

Les règles du commerce mondial relatives au soutien que les gouvernements peuvent apporter à leur secteur agricole doivent être réformées de toute urgence si les pays veulent avancer dans le cadre du Programme à l'horizon 2030, et se rapprocher en particulier de l'Objectif de développement durable 2 qui vise à éradiquer la faim et la malnutrition, à atteindre la sécurité alimentaire et à promouvoir une agriculture durable. Les règles régissant le commerce doivent permettre de trouver un équilibre entre la nécessité d'une part de garantir que le soutien interne ne porte pas atteinte aux producteurs d'autres pays, et d'autre part d'accroître les investissements publics dans les systèmes agricoles et alimentaires. Face à la pandémie de coronavirus (COVID-19) et à la volatilité du climat international qui en découle et affecte les marchés mondiaux, l'amélioration des règles applicables au soutien interne devrait aussi aider à la stabilité et à la prévisibilité du système alimentaire mondial.

La douzième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sera l'occasion unique pour les gouvernements d'œuvrer au soutien de marchés agricoles et alimentaires plus équitables, plus durables et plus efficaces, afin de satisfaire à leur engagement de réforme du commerce pris en vertu de l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture (OMC, 1994) et d'honorer leur intention affichée de traiter les questions non encore résolues de l'agenda sur le commerce agricole.

Ce rapport examine en détail le soutien à l'agriculture dans une douzaine de pays membres de l'OMC. Il analyse le lien entre ce soutien et les objectifs de politique publique, le type d'instruments de soutien interne retenus et le cadre actuel de l'OMC limitant ces mécanismes de soutien des pays membres. Les auteurs constatent qu'une poignée de membres — la Chine, l'Inde, les États-Unis et l'Union européenne — concentre près des trois quarts de l'ensemble des aides considérées par l'OMC comme ayant des effets de distorsion sur les échanges. Replaçant ces dépenses dans leur contexte, ils observent la valeur de la production agricole de chacun de ces membres ainsi que leur part dans la production agricole mondiale. Ils examinent de plus près également le soutien interne à l'agriculture dans un échantillon représentatif de huit membres de l'OMC, le Japon, la Russie, l'Indonésie, le Brésil, le Canada, la Norvège, le Panama et le Togo. L'analyse par pays permet d'alimenter la discussion et de s'interroger sur ce qu'une évolution dans ce domaine impliquerait pour les futures règles de l'OMC.

Les règles actuelles de l'OMC ne parviennent pas à encadrer la marge de manœuvre considérable dont jouissent les membres qui, historiquement, sont ceux qui subventionnent le plus leur agriculture, notamment les États-Unis et l'Union européenne. Les règles ne répondent pas non plus suffisamment aux formes de soutien — dont la tendance est à la croissance rapide — qui sont apportées par les principales économies émergentes, en particulier la Chine et l'Inde. Les membres de l'OMC n'ont pas non plus encore réussi à aborder le problème sous-jacent posé par l'Accord sur l'agriculture, à savoir l'absence d'équité.

Un grand nombre de membres de l'OMC doivent augmenter leurs investissements publics dans les systèmes agricoles et alimentaires s'ils veulent conserver une chance d'atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Les règles actuelles laissent la voie libre à ces investissements, en particulier la « boîte verte » (annexe 2 de l'Accord) qui permet des dépenses sans restriction au soutien de programmes considérés comme ayant des effets limités sur le commerce, par exemple la recherche, la lutte contre les ravageurs et les maladies, les infrastructures rurales, ainsi que les services de vulgarisation et de conseil.

Le présent rapport propose de simplifier les règles applicables au soutien interne en permettant aux pays de fournir un certain niveau minimal de soutien pouvant avoir des effets de distorsion des



échanges, sur la base d'un pourcentage de la valeur de la production. Il prône également des exigences en matière de transparence bien plus strictes pour les notifications gouvernementales à l'OMC, en recommandant en particulier :

1. La fixation de nouvelles limites globales au soutien interne susceptible de nuire aux producteurs des autres pays, limites qui diminueraient progressivement : le but est ici de corriger les inégalités entre les pays et d'harmoniser les niveaux de soutien à l'avenir. Les nouvelles limites seraient liées à une mesure objective du soutien en tant que part de la production agricole reflétant les réalités actuelles du marché et des politiques, plutôt qu'à des niveaux fixes reflétant le type de soutien ayant existé jusqu'ici.
2. La détermination d'un traitement spécial et différencié aux pays en développement membres de l'OMC qui le requièrent : les négociateurs pourraient ainsi leur offrir une période d'introduction progressive plus longue, un plafond initial plus élevé ou les deux.
3. Des limites au soutien pouvant être accordé à un produit, incluant des accords sur des catégories de produits.
4. La non prise en compte, dans les limites du soutien interne, des aliments achetés à des prix administrés, fixés par les gouvernements dans le cadre de programmes de stockage public, lorsque le prix réglementé est inférieur au prix convenu sur le marché international.



Table des matières

1.0 Introduction	1
2.0 Évaluation du soutien ayant des effets de distorsion des échanges.....	3
3.0 Tendances en matière de soutien interne dans un échantillon de membres de l'OMC	7
3.1 La Chine	8
3.2 L'Inde.....	9
3.3 Les États-Unis.....	11
3.4 L'Union européenne.....	12
3.5 Le Japon	14
3.6 La Russie	15
3.7 L'Indonésie	16
3.8 Le Brésil	17
3.9 Le Canada	18
3.10 La Norvège	19
3.11 Le Panama.....	20
3.12 Le Togo	21
4.0 Dans quelle direction iront les prochaines négociations de l'OMC sur le soutien interne?.23	
4.1 Que signifient les plafonds de soutien interne de l'OMC pour les différents pays?	23
4.2 Options pour discipliner le soutien interne à l'agriculture.....	29
5.0 Conclusion	31
Références	32



Liste des figures

Figure 1. Conformité à l'obligation de notifications DS:1, 1995-2017	5
Figure 2. Soutien interne à l'agriculture en Chine.....	9
Figure 3. Soutien interne à l'agriculture en Inde	10
Figure 4. Soutien interne à l'agriculture aux États-Unis.....	12
Figure 5. Soutien interne à l'agriculture dans l'UE	13
Figure 6 : Soutien interne à l'agriculture au Japon	15
Figure 7 : Soutien interne à l'agriculture en Russie	16
Figure 8 : Soutien interne à l'agriculture en Indonésie	17
Figure 9 : Soutien interne à l'agriculture au Brésil	18
Figure 10 : Soutien interne à l'agriculture au Canada.....	19
Figure 11 : Soutien interne à l'agriculture en Norvège	20
Figure 12 : Soutien interne à l'agriculture au Panama	21
Figure 13 : Soutien interne à l'agriculture au Togo.....	22
Figure 14 : Soutien interne notifié par rapport aux plafonds actuels de l'OMC (en millions de dollars US).....	24
Figure 15 : Soutien interne notifié par rapport aux plafonds actuels de l'OMC, en part de VDP.....	25
Figure 16 : Soutien spécifique à un produit dans certaines grandes économies (boîte orange et de minimis).....	27
Figure 17 : Valeur de la production agricole (historique et projetée) dans l'ensemble de la production agricole mondiale.....	28

Liste des encadré

Encadré 1. Que disent les règles de l'OMC au sujet du soutien interne ?	2
Encadré 2 : Mesurer le soutien : l'approche de l'OCDE et l'approche de l'OMC	4



Abbreviations and Acronyms

CPTPP	Partenariat transpacifique global et progressiste
ESP	Estimation du soutien aux producteurs (à l'origine l'Équivalent du soutien aux producteurs)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IISD	International Institute for Sustainable Development
MGS	Mesure globale du soutien
MC12	Douzième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Politique agricole commune
PMA	Pays les moins avancés
UE	Union européenne
VDP	Valeur de production



1.0 Introduction

Il n'est pas faux de dire que ce qui caractérise et distingue avant tout l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est d'avoir introduit des règles qui limitent le niveau de soutien que ses membres¹ peuvent apporter à la production agricole (OMC, 1994). Aucun autre accord commercial ne tente d'établir une telle réglementation. Les règles classent le soutien interne à l'agriculture en deux catégories, celui ayant des effets de distorsion sur les échanges et celui ayant des effets de distorsion minimales, et fixent des seuils pour déterminer les programmes qui, de par leur importance, méritent un examen par l'OMC. Ces règles sont néanmoins imparfaites : en effet, certains membres de l'OMC n'apprécient pas qu'une trop grande marge de manœuvre soit laissée à certains pays capables d'affecter d'importants fonds budgétaires publics à leur agriculture, et certains autres critiquent le fait qu'elles n'en accordent pas suffisamment. Le fait est que tout le monde, ou presque, s'accorde à dire que les règles en vigueur doivent être revues et corrigées, mais pour l'instant aucune entente ne semble exister sur ce que de nouvelles règles devraient changer : tel est l'état de la situation, et ce malgré un projet d'accord en 2008 et certaines déclarations faites depuis, notamment l'engagement pris en 2013 de clarifier la manière dont les règles de soutien interne affectent l'administration des programmes publics de stockage à des fins de sécurité alimentaire.

Les négociations relatives au commerce agricole, couvrant à la fois le thème du soutien et celui de la protection, sont prescrites par l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC conclu en 1994 : sept ans plus tard, elles ont été intégrées dans le cycle de négociations commerciales de Doha, qui visait à parvenir à des « réductions substantielles » du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. En 2015, les ministres du commerce réunis lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi ont reconnu qu'il n'y avait pas de consensus entre les membres sur les mandats de négociation de Doha, tout en affirmant toutefois leur « ferme engagement » à faire avancer la discussion sur les autres thèmes, explicitement le soutien interne à l'agriculture².

Le contexte actuel est délicat : les tensions commerciales sont fortes, tandis que les progrès vers les Objectifs de développement durable (ODD) sont lents. Les gouvernements sont confrontés à un défi urgent et complexe : faire en sorte que les cadres de politiques mondiaux, y compris les règles de l'OMC, puissent répondre à une multiplicité de problèmes à la fois, et non des moindres — le changement climatique et la durabilité environnementale³, l'élimination de la faim, la lutte contre la pauvreté, et les problèmes de santé publique tel que la pandémie actuelle de coronavirus qui mettent au défi les pays. Dans de telles circonstances, que peuvent espérer les négociateurs commerciaux alors qu'ils se préparent à la douzième Conférence ministérielle de l'OMC⁴ (MC12)? Plus précisément, que peuvent-ils apporter à la réforme des règles de soutien interne à l'agriculture?

Ce document propose donc une nouvelle analyse des règles de l'OMC sur le soutien interne à l'agriculture, à la lumière des tendances récentes des politiques nationales dans ce domaine. En se penchant sur les tendances actuelles dans un certain nombre de pays, la présente étude cherche

¹ Dans le contexte de l'OMC, le terme « soutien » couvre à la fois les dépenses (dépenses budgétaires) et le calcul des équivalents dérivés de l'avantage qu'une mesure est censée offrir. L'encadré 1 contient de plus amples informations à cet égard.

² Les paragraphes 30 et 31 de la déclaration ministérielle de l'OMC à Nairobi fournissent de plus amples détails. Consulter : https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc10_f/mindecision_f.htm

³ Charveriat (2018) et Bellmann, Lee, et Hepburn (2019) examinent l'importance des politiques affectant le commerce et les marchés pour l'environnement, notamment pour la santé des sols, les émissions de gaz à effet de serre, la reconversion des terres, la biodiversité, l'utilisation et la pollution de l'eau et la déforestation.

⁴ L'apparition de la pandémie de coronavirus (COVID-19) a obligé les membres de l'OMC à décider d'une nouvelle date pour la Conférence ministérielle qui devait originellement se tenir en juin 2020 à Nur-Sultan, au Kazakhstan. Au moment de l'impression de ce rapport, cette décision n'avait pas encore été prise.



à éclairer les futures négociations commerciales dans la perspective de la prochaine MC12 et pourquoi pas au-delà. L'intention est ici de montrer en quoi le soutien interne a évolué et ce que des modifications à ce type de mesures impliquent pour les réformes qui seraient proposées aux règles commerciales applicables dans ce domaine. En définitive, l'engagement de l'Institut international du développement durable (IISD en anglais) et de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) est de faire en sorte que les règles commerciales relatives à l'agriculture contribuent à des systèmes agricoles et alimentaires équitables, durables et efficaces.

Encadré 1. Que disent les règles de l'OMC au sujet du soutien interne ?

Seules certaines mesures de soutien interne sont soumises à des disciplines en vertu des règles de l'OMC. L'organisation a recours à la métaphore des feux de circulation pour signaler si les pays ont la voie libre et peuvent avancer ou s'ils doivent freiner. Pour ce faire, les types de soutien sont rangés dans différentes « boîtes ».

Boîte verte : Les mesures de soutien entrant dans cette catégorie n'entraînent que des distorsions commerciales minimales et ne sont donc pas assujetties à des limites. Les règles s'y rapportant sont énoncées à l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture (OMC, 1994).

Boîte orange : Les mesures de soutien entrant dans cette catégorie sont liées à la production et aux prix et sont donc considérées comme faussant les échanges : elles dépassent en général les seuils « de minimis » (voir ci-dessous). Elles s'expriment sous la forme d'une « mesure globale du soutien » (MGS) et sont calculées conformément aux règles énoncées à l'annexe 3 de l'Accord sur l'agriculture (OMC, 1994). Les membres de l'OMC ayant pris des engagements au titre de la boîte orange doivent maintenir le soutien en deçà d'un plafond prédéfini.

Boîte bleue : Y sont rangés les mécanismes de soutien aux agriculteurs sous forme de versements directs au titre de programmes de limitation de la production. Les programmes relevant de la boîte bleue ne sont pas assujettis à des contraintes. Les règles s'y rapportant sont définies à l'article 6.5 de l'Accord sur l'agriculture (OMC, 1994).

Clause de minimis : L'article 6.4 de l'Accord sur l'agriculture permet aux membres d'accorder des soutiens spécifiques, ou non, à des produits agricoles, qui sont qualifiés comme ayant des effets de distorsion des échanges s'ils ne dépassent pas un seuil convenu (OMC, 1994). Le seuil est défini comme une part de la valeur de la production agricole (VDP). Les membres de l'OMC qui s'identifient comme des pays « en développement » peuvent apporter des aides allant jusqu'à 10 % de la valeur de la production, pour les aides spécifiques à un produit et le même montant pour les aides non spécifiques à un produit. Les membres s'identifiant comme des pays « développés » sont soumis à une limite de 5 % dans les deux catégories. La Chine, pour sa part, a accepté une limite de 8,5 % pour les deux types de soutien lorsqu'elle a adhéré à l'OMC en 2001.

Subventions aux intrants et à l'investissement : Les pays se considérant comme « en développement » sont autorisés à apporter un soutien illimité aux programmes liés aux intrants et à l'investissement s'ils respectent les conditions énoncées à l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture (OMC, 1994).



2.0 Évaluation du soutien ayant des effets de distorsion des échanges

L'assujettissement des subventions agricoles à un système commercial fondé sur des règles a été l'un des acquis essentiels du Cycle d'Uruguay. Les négociateurs se sont inspirés des réflexions en matière d'encadrement menées à la fin des années 1970 et au début des années 1980 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour classer et mesurer les politiques de soutien à l'agriculture. Le travail de recherche effectué au sein de l'OCDE a permis d'établir la classification du type « feux de circulation » que les négociateurs ont utilisée pour distinguer les mesures autorisées, n'entraînant qu'une distorsion minimale des échanges (vert), les mesures interdites (rouge), et les mesures ayant un certain effet de distorsion, mais pouvant être maintenues en fixant des niveaux de soutien plafonnés (orange) (voir encadré 1).

L'historique des négociations se rapportant à la boîte verte montre que les premières propositions appelaient à une exemption des engagements de réduction eu égard à un ensemble déterminé de mesures, comprenant notamment les fonds pour la recherche et le développement, les services d'inspection de la santé animale et végétale et d'autres services généraux de fournitures de biens d'intérêt public. Faisaient également partie de cet ensemble les mesures de soutien aux producteurs victimes de catastrophes naturelles, telles que les inondations et sécheresses (Stancanelli, 2009). Par la suite, les critères correspondant à la catégorie verte ont été élargis pour inclure les programmes de versements directs aux producteurs, considérés comme ayant un effet minimal de distorsion sur la production et les échanges (par exemple, le soutien au revenu découplé, l'assurance agricole et les subventions régionales)⁵.

En ce qui concerne les mesures relevant de la boîte orange, les compromis ayant permis de faire aboutir les négociations du Cycle d'Uruguay comprenaient la création d'un certain nombre de catégories exemptées, notamment le soutien de minimis (article 6.4), le soutien aux programmes de limitation de la production ou programmes de la boîte bleue (article 6.5) et les subventions à l'investissement pour les pays en développement (article 6.2).

La mesure chiffrée du soutien à l'agriculture a été l'élément clé pour la mise en place des disciplines. Les premiers travaux de Josling (1977) ayant conduit à l'élaboration du concept, puis ceux de l'OCDE (1987), ont abouti à une mesure unique du soutien, l'équivalent du soutien au producteur (ESP)⁶, qui permet de mesurer le degré de soutien par rapport à la VDP du produit agricole et donc d'établir un mode de calcul agrégé du soutien à tous les produits agricoles et de le comparer entre les pays. La mesure globale du soutien (MGS) était basée sur l'ESP, mais avec des différences notables (voir encadré 2). Premièrement, dans le cadre de la MGS, le soutien des prix est mesuré relativement à une période de base fixe, contrairement aux prix actuels du marché par rapport auxquels l'ESP est mesuré. L'utilisation d'une période de base qui a maintenant plus de 25 ans suscite des inquiétudes quant au fait que la MGS serait une mesure imparfaite du soutien des prix, car les niveaux nominaux des prix mondiaux sont plus élevés qu'à la fin des années 1980.

Deuxièmement, les disciplines en matière de soutien interne dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture se sont concentrées sur la réduction des niveaux absolus de la MGS totale par rapport à leurs

⁵ Plus récemment, Charveriat (2018) a proposé de revoir les critères de soutien interne pour les aides ayant ou non des effets de distorsion des échanges en fonction de leur impact positif ou négatif sur l'environnement.

⁶ La dénomination a ensuite été changée pour « Estimation du soutien aux producteurs », ESP.



moyennes de 1986-1988, plutôt que sur la réduction de la MGS totale en pourcentage de la VDP totale. Ainsi, il n'y a guère eu de tentative d'harmonisation des niveaux de soutien entre les membres de l'OMC dans le cadre de la formule de réduction de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC (OMC, 1994)⁷. Les membres ayant des niveaux de MGS absolus importants au cours de la période de base (tels que l'Union européenne [UE], les États-Unis et le Japon) ont conservé des marges absolues assez larges une fois les engagements de réduction du soutien mis en œuvre, tandis que d'autres pays n'ont pas été en mesure d'apporter de soutien dans le cadre de cette catégorie de l'OMC, à moins d'avoir négocié la possibilité de le faire au moment de leur adhésion et de la définition de leurs engagements.

Néanmoins, les dispositions sur le soutien interne prévues par l'Accord sur l'agriculture ont entraîné des réductions importantes du soutien classé dans la catégorie «orange», en partie du fait que certains pays développés membres ont réorienté leur soutien vers des versements directs satisfaisant aux conditions requises pour être exemptés de l'obligation de réduction, en vertu des critères se rapportant à la boîte verte et à la boîte bleue. Dans certains cas, les membres ont fortement réduit leurs niveaux de MGS en éliminant les programmes de soutien des prix, même s'ils ont maintenu ce type de mesures par des niveaux tarifaires élevés. Par exemple, les États-Unis ont remplacé leur programme de soutien des prix des produits laitiers (qui avait conduit à une déclaration de niveaux de MGS de 3 à 5 milliards de dollars US par an) par un programme d'assurance de la marge laitière dont les niveaux de versement entraînent dans la catégorie de minimis. De même, le Japon (riz) et le Canada (volaille) ont réussi à maintenir un soutien aux produits agricoles relativement élevé, bien qu'à des niveaux de MGS négligeables, parce qu'ils ont éliminé leur soutien des prix pour ces produits, tout en maintenant une protection tarifaire élevée.

Encadré 2 : Mesurer le soutien : l'approche de l'OCDE et l'approche de l'OMC

L'ESP de l'OCDE cherche à mesurer la valeur des transferts vers les producteurs provenant des contribuables et des consommateurs. L'OCDE le définit comme « un indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables en faveur des producteurs agricoles, mesurés au départ de l'exploitation, découlant des mesures publiques de soutien à l'agriculture, quels que soient leur nature, leurs objectifs ou leur incidence sur la production ou les revenus agricoles ».

L'ESP est censée être une mesure économique, tandis que la mesure globale du soutien (MGS) de l'OMC est une mesure juridique. Elle est établie en vertu des dispositions de l'article 6 de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, et une méthodologie détaillée est spécifiée pour son calcul à l'annexe 3 du même accord (OMC, 1994).

L'une des différences les plus importantes entre les deux mesures de soutien est que l'ESP de l'OCDE intègre l'impact des politiques à la frontière affectant les échanges, telles que les droits de douane, alors que ceux-ci ne sont pas pris en compte dans la méthodologie de l'OMC pour son calcul du soutien interne.

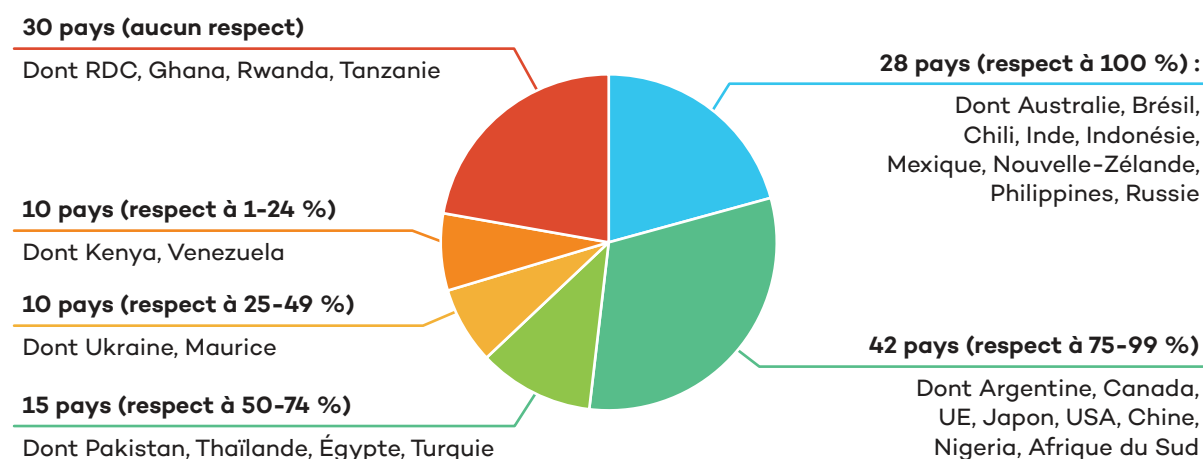
⁷ Les pays développés de l'OMC ayant pris des engagements en matière de MGS sont l'Australie, le Canada, l'UE, la Macédoine, l'Islande, le Japon, la Moldavie, le Monténégro, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Fédération de Russie, la Suisse-Liechtenstein, l'Ukraine et les États-Unis. Les pays en développement ayant pris des engagements en matière de MGS sont l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, Israël, la Jordanie, la Corée du Sud, le Mexique, le Maroc, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Taïpei chinois, le Tadjikistan, la Thaïlande, la Tunisie, le Venezuela et le Vietnam.



La hausse des prix des produits agricoles et l'augmentation de la productivité ont fait que la VDP a également augmenté de manière significative au cours des 25 dernières années. L'une des conséquences immédiates de ce phénomène est que le seuil de minimis pour le soutien ayant des effets de distorsion des échanges a également augmenté. Par exemple, les États-Unis ont rapporté plus de 7 milliards de dollars US en soutien de minimis spécifique à des produits et non spécifique à des produits en 2016. Ce montant couvre plus de 2 milliards de dollars US de soutien au maïs et 1,2 milliard de dollars US de soutien au soja. De même, les seuils de minimis pour les pays en développement peuvent être assez importants. Par exemple, sur la base de son seuil de minimis de 8,5 % de la VDP, le soutien admissible de la Chine est estimé à plus de 128 milliards de dollars US en 2016. Le soutien de minimis réellement autorisé pourrait être deux fois plus élevé s'il était appliqué à la fois aux mesures de soutien spécifiques à certains produits et non spécifiques à certains produits. Même s'il est peu probable qu'un pays conçoive des programmes axés sur l'utilisation complète de ses allocations admissibles de minimis, les niveaux de soutien tombant en deçà de ces seuils de minimis peuvent être assez élevés.

Certains membres de l'OMC ont fait part de leurs préoccupations quant à l'exactitude et la mise à jour des données notifiées à l'OMC. Le Secrétariat de l'OMC indique, partant de son analyse des données découlant des notifications, que la plupart des pays qui sont de très gros exportateurs et importateurs de produits agricoles respectent largement leurs engagements en matière de notification, comme le montre la figure 1⁸. L'Argentine, le Canada, la Chine, l'UE, le Japon et les États-Unis montrent des taux de conformité de 95 % ou plus et les pays atteignant un taux de 100 % sont l'Australie, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Russie et les Philippines. Il est en même temps intéressant de noter que des petites économies sont aussi capables d'atteindre un taux de conformité de 100 % : c'est le cas du Cambodge, du Panama et du Togo. Toutefois dans l'ensemble, sur la période 1995-2017, un tiers des notifications liées aux mesures de soutien interne n'a pas encore été reçu.

Figure 1. Conformité à l'obligation de notifications DS:1, 1995-2017



Source : données de l'OMC, 2019.

Note : La conformité est définie sur la base de la déclaration annuelle du soutien interne (tableau DS:1), ou tous les deux ans pour les pays les moins avancés (PMA). La qualité ou l'exhaustivité des notifications n'est pas prise en compte dans la figure ci-dessus.

⁸ Les engagements en matière de notification figurent dans le document G/AG/2 de l'OMC.



Il existe au niveau des pays des divergences très marquées non seulement s'agissant de la conformité aux obligations de notification, mais aussi en ce qui concerne la qualité et le type de données qu'ils communiquent à l'OMC. Si les données relatives au soutien interne sont généralement rapportées selon un format standardisé, la méthodologie suivie par les pays n'est souvent pas la même, ce qui entraîne des variations entre les membres de l'OMC affectant le caractère précis et significatif des comparaisons pouvant être faites entre eux. Par ailleurs, de nombreux pays à faible revenu transmettent une simple déclaration selon laquelle leur soutien est conforme à leurs engagements envers l'OMC, sans détailler les types ou les montants de soutien dans le cadre des différentes catégories et des différents programmes⁹.

Il existe donc des différences entre les pays sur plusieurs aspects se rapportant à la méthodologie qu'ils utilisent pour déterminer les éléments du soutien interne à l'agriculture, notamment leur calcul de la VDP, leur utilisation des taux de change, et la définition de la « production à prendre en compte » pour déterminer par exemple le niveau de soutien des prix du marché¹⁰. Dans certains autres cas, les membres de l'OMC suivent des approches apparemment divergentes pour rendre compte des programmes de soutien interne et les classer, en utilisant parfois des catégories conceptuelles qui diffèrent de celles établies dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture. Enfin, les pays emploient une terminologie et des catégories distinctes pour classer le soutien à des produits ou groupes de produits particuliers, ce qui signifie qu'une comparaison du soutien spécifique à un produit entre les membres de l'OMC n'est pas toujours simple à faire ni les données directement comparables. Les mises en garde qui précèdent ne doivent pas être perdues de vue à la lecture de l'analyse qui suit.

⁹ Les pays ayant notifié à l'OMC qu'ils ne fournissent aucun soutien interne sont la Bolivie, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Nigeria et le Tadjikistan. Macao (Chine) et Singapour ont rapporté à l'OMC qu'ils n'accordent aucun soutien au titre de l'article 6. Les notifications d'un certain nombre de pays indiquent qu'ils n'accordent que des soutiens entrant dans la catégorie verte.

¹⁰ Brink (2012) passe en revue et analyse les différentes approches qui ont été utilisées pour conceptualiser et mesurer la VDP dans un certain nombre de pays membres de l'OMC.



3.0 Tendances en matière de soutien interne dans un échantillon de membres de l'OMC

Quelques grandes économies concentrent la plus grosse part des mesures de soutien interne non classées dans la « boîte verte » : la Chine, l'Inde, les États-Unis, UE et le Japon¹¹. De plus, sur l'ensemble des pays membres de l'OMC, une bonne partie des aides considérées comme ayant des effets de distorsion sur les échanges se concentre sur un nombre réduit de produits agricoles, tels que le riz, le maïs et les produits laitiers.

Sont examinées, dans la section suivante, les tendances du soutien interne à l'agriculture dans un échantillon représentatif de membres de l'OMC. Il s'agit de ceux qui fournissent les montants les plus élevés de soutien interne en termes absolus (la Chine, l'Inde, les États-Unis et l'UE) et de deux membres déclarant les montants les plus faibles (le Panama et le Togo). L'analyse porte sur des pays qui sont de grands exportateurs de produits alimentaires et agricoles, tels que le Brésil et la Russie, et aussi sur des pays qui sont importateurs nets, dans la présente étude le Japon. Elle considère également certains pays où le soutien au secteur agricole a été relativement stable au fil du temps, par exemple la Norvège, et d'autres où les niveaux de soutien ont rapidement augmenté, cas de l'Indonésie. L'échantillon comprend des pays situés dans diverses régions géographiques, présentant des écarts dans les niveaux de revenu, donc des économies de taille différente, illustrant ainsi la diversité des objectifs et des instruments de politique dans l'ensemble des membres de l'OMC. Entre autres choses, l'étude permet de souligner l'hétérogénéité et la diversité des membres à l'heure actuelle et de quelle manière ils ont évolué, et ce significativement, au cours des 25 dernières années.

Le compendium de règles de l'OMC, héritées du Cycle d'Uruguay, continue de répartir les membres en trois catégories : les PMA (sur la base des indicateurs objectifs établis par les Nations Unies), les pays en développement (un statut que les pays concernés s'attribuent eux-mêmes) et les pays développés. Toutefois, si les niveaux de revenu et autres indicateurs de développement humain continuent de varier considérablement entre les membres de l'OMC, l'inégalité des revenus étant une caractéristique constante dans le paysage mondial¹², la croissance économique rapide d'un certain nombre de grands pays en développement a considérablement modifié les enjeux, en termes de marché et de politiques, touchant à l'alimentation et à l'agriculture. Les tendances en matière de soutien à l'agriculture ne sont pas étrangères à ces changements dans le contexte international, comme l'illustrent les réflexions exposées ci-dessous. Nous reviendrons, dans la section 4, à l'analyse de ce que ces tendances en matière de soutien interne peuvent impliquer pour les réformes des règles de l'OMC dans ce domaine.

¹¹ En 2016, le soutien non inclus dans la catégorie verte, notifié par ces cinq membres de l'OMC, représentait 83 % de l'ensemble du soutien (hors catégorie verte). Celui allant aux produits agricoles de la Chine, de l'Inde, des États-Unis et de l'UE représentait à lui seul 76 % de l'ensemble, hors boîte verte. En utilisant plutôt la méthodologie de l'OCDE pour évaluer la concentration du soutien dans les grandes économies, Bellmann (2019) observe que plus des trois quarts du soutien total sont fournis par la Chine, l'UE, les États-Unis et le Japon. L'encadré 2 explique les différences conceptuelles et de calcul du soutien à l'agriculture entre l'OMC et l'OCDE.

¹² Hepburn (2019) examine la façon dont les pays ont progressé vers les ODD dans les domaines connexes, par exemple l'inégalité des revenus, la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le commerce.



3.1 La Chine

Après son adhésion à l'OMC en 2001, la Chine est passée d'un régime de taxation de sa vaste population de producteurs agricoles à un régime de soutien (Xie, 2009). L'inégalité croissante des revenus entre les zones rurales et urbaines, ainsi que les préoccupations en matière de sécurité alimentaire, ont souvent été citées comme les raisons sous-jacentes de cette politique (Ni, 2013). Les politiques chinoises de soutien interne ont tout d'abord cherché à promouvoir des niveaux élevés d'autosuffisance, en particulier concernant les céréales telles que le blé, le riz et le maïs. Les instruments de soutien aux prix du marché ont bien sûr figuré au nombre des politiques que le gouvernement a adoptées pour atteindre ces objectifs.

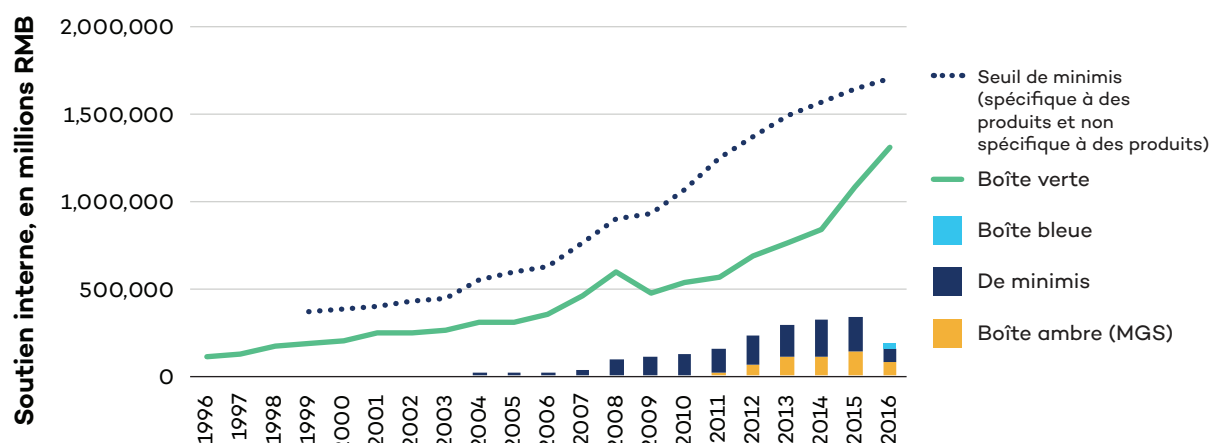
Toutefois, la capacité de la Chine à utiliser certains types de politiques de soutien interne a été affectée par les faibles tarifs douaniers qu'elle s'était engagée à respecter lors de son adhésion à l'OMC. Cette situation a eu l'effet suivant : le recours aux mécanismes de soutien des prix du marché a conduit au développement de stocks importants de produits agricoles de base (Yu, 2017), car les consommateurs nationaux et les utilisateurs intermédiaires de produits agricoles (tels que les éleveurs de bétail) ont préféré les importations agricoles à bas coût à la production interne plus coûteuse. La Chine a eu à faire face à une conjonction de phénomènes : des coûts de production élevés, de niveaux élevés de stocks gouvernementaux et des importations élevées et croissantes.

En avril 2019, le panel d'experts constitué dans le cadre d'une procédure de règlement des différends engagée par les États-Unis devant l'OMC a conclu que la Chine avait dépassé, pour le blé et le riz, les limites convenues en matière de soutien ayant des effets de distorsion des échanges. Le panel a refusé de se prononcer sur les allégations concernant le soutien de la Chine au maïs au motif que les mesures concernées avaient été suspendues. La Chine a accepté de réformer les mesures ayant été jugées non conformes aux règles de l'OMC avant la fin du mois de mars 2020 (OMC, 2019).

La Chine a notifié ses mesures de soutien interne pour la période allant de 2011 à 2016 au mois de décembre 2018. Ces notifications montrent que le soutien relevant de la boîte orange et de minimis avait récemment diminué et qu'elle avait commencé à utiliser les dispositions relevant de la boîte bleue pour les programmes de limitation de la production (figure 2). Quoique la Chine s'était engagée à ne pas dépasser ses seuils de minimis lors de son adhésion à l'OMC, les notifications récemment transmises laissent apparaître qu'elle n'a pas respecté cet engagement à plusieurs reprises au cours de la période 2011-2016 pour le maïs, le coton, le colza, le soja et le sucre. Les notifications pour cette même période ont également montré une croissance rapide du soutien entrant dans la catégorie verte, qui a presque doublé au cours des cinq années rapportées, pour atteindre 1 313 milliards de RMB (environ 197 milliards USD) en 2016. Il convient de noter que, même si à peu près la moitié de ce montant a été affectée à des programmes de services généraux (notamment infrastructure et vulgarisation), les programmes d'assistance régionale, de soutien au revenu découplé et à l'environnement ont également été conséquents.



Figure 2. Soutien interne à l'agriculture en Chine



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.¹³

L'analyse des données FAOSTAT (FAO, non daté) par l'IISD et l'IFPRI indique que la VDP agricole chinoise devrait continuer à croître, bien que plus lentement que ces dernières années, avec une production 3,6 fois plus importante en 2030 qu'en 1990. Le rythme de croissance de ces quatre décennies devrait propulser le pays au rang de premier pays producteur d'ici 2030, comptant pour près d'un quart de la production mondiale totale, soit 727 milliards de dollars US (voir figure 17, section 4).

3.2 L'Inde

L'Inde a cherché à relever, d'un seul coup, un double défi : assurer la sécurité alimentaire nationale et les moyens de subsistance de son importante population agricole (en étendant l'aide alimentaire nationale aux consommateurs pauvres) et acquérir des stocks alimentaires à des prix minimaux¹⁴. Toutefois, des rapports publics ont permis de mettre en lumière les préoccupations qui existent concernant les problèmes de « fuite » du système de stockage, et aussi de gaspillage et de corruption (Gouvernement indien, 2015 ; Hoda et Gulati, 2013).

S'élevant à 22,6 milliards de dollars US, les subventions aux intrants et aux investissements en Inde au titre de l'article 6.2 sont plus importantes que celles de tout autre membre de l'OMC. Ce type de subventions représente plus d'un tiers du soutien interne de l'Inde, incluant des subsides à l'irrigation, aux engrais et à l'électricité. Selon les dernières notifications de l'Inde, les agriculteurs dits à faible revenu ou disposant de peu de ressources représentent 99,43 % des exploitations agricoles.

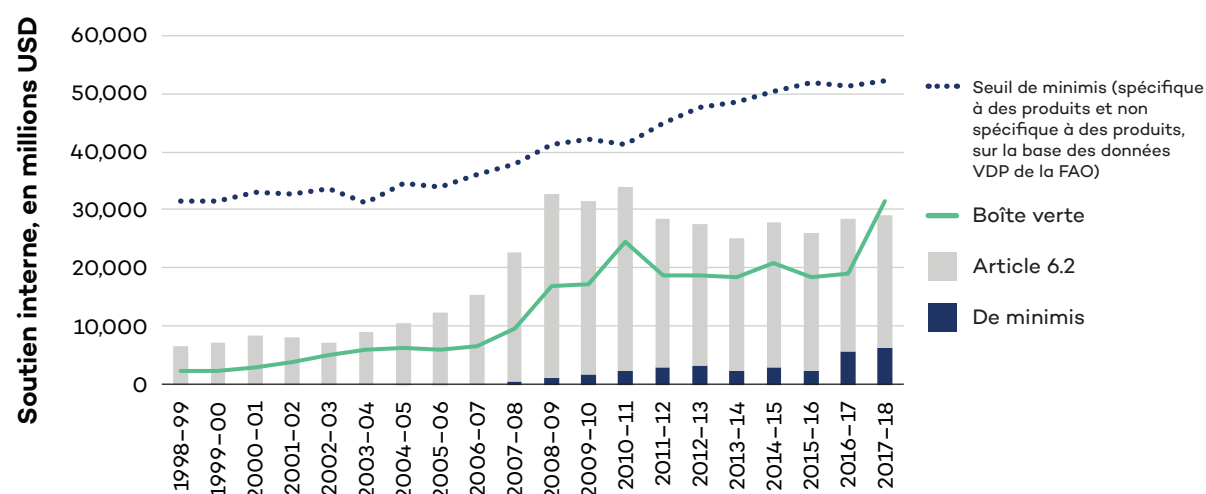
L'Inde a rapporté 6,5 milliards de dollars US supplémentaires en soutien de minimis, chiffre qui a connu une croissance rapide ces dernières années (figure 3). Le soutien spécifique au riz a représenté, toutes tendances confondues, la majeure partie des aides dans cette catégorie. Au cours des deux dernières années rapportées, l'augmentation des subventions aux primes d'assurance a également entraîné une augmentation du soutien non spécifique à un produit agricole.

¹³ Tous les chiffres proviennent des calculs des auteurs basés sur les notifications soumises par les pays à l'OMC, qui sont compilées en ligne à l'adresse <https://docs.wto.org/>. Les références ultérieures du type « basé sur les notifications de l'OMC » renvoient à des données provenant de divers documents trouvés sur ce lien.

¹⁴ Des pourparlers séparés à l'OMC cherchent à trouver une solution permanente aux problèmes auxquels certains pays en développement disent être confrontés lorsqu'ils achètent des denrées alimentaires à des prix administrés dans le cadre de programmes publics de stockage à des fins de sécurité alimentaire.



Figure 3. Soutien interne à l'agriculture en Inde



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

Note 1 : Les données de la VDP utilisées pour calculer le seuil de minimis découlent des données FAOSTAT (FAO, non daté).

Note 2 : Les notifications de l'Inde à l'OMC n'indiquant pas la valeur totale de la production agricole, ce sont les données FAOSTAT (FAO, non daté) qui ont été utilisées pour déterminer un seuil de minimis historique indicatif pour le soutien combiné spécifique à un produit et non spécifique à un produit.

Plusieurs membres de l'OMC ont questionné les chiffres du soutien interne de l'Inde. En 2018, les États-Unis ont soumis une contre-notification (OMC, 2018a)¹⁵ remettant en question les calculs de taux de change de l'Inde, sa détermination du volume de production admissible utilisé pour calculer le montant du soutien aux prix du marché, et la façon dont le soutien au niveau infranational avait été inclus dans les montants déclarés à l'OMC¹⁶.

Les dépenses de l'Inde relevant de la catégorie verte ont rapidement augmenté après la période de prix élevés et instables des produits alimentaires sur les marchés internationaux, autour de 2007-2008. Elles s'élèvent aujourd'hui à plus de 31 milliards de dollars US par an, dont environ 18 milliards liés aux programmes publics de stockage et 8 milliards fournis sous forme d'aides à l'investissement.

Il est à noter qu'utilisant une méthodologie différente et plus complète pour examiner les politiques de l'Inde¹⁷, une analyse récente de l'OCDE a laissé entendre que le soutien net à l'agriculture était en fait négatif dans ce pays, l'effet combiné de multiples instruments de politique ayant plutôt pour résultat de taxer les producteurs (OCDE, 2018). Toutefois, s'il peut s'agir dans les faits d'une évaluation exacte de l'effet combiné de plusieurs politiques, elle ne modifie pas le poids juridique des règles de l'OMC telles que fixées dans l'Accord sur l'agriculture et des mesures qui y sont énoncées pour calculer (et limiter) le soutien interne.

L'analyse des données FAOSTAT (FAO, non daté) indique que la valeur de la production agricole de l'Inde devrait être multipliée par trois sur la période s'étalant de 1990 à 2030, pour atteindre 373 milliards de dollars US, contre 125 milliards de dollars US il y a trente ans. D'ici 2030, la valeur de la

¹⁵ Il convient de remarquer que ce fut la première fois qu'un pays contestait officiellement la notification d'un autre membre en proposant un mode alternatif de comptabilisation.

¹⁶ Brink (2014) soulève des interrogations similaires.

¹⁷ L'analyse de l'OCDE mesure les transferts des contribuables et des consommateurs vers les producteurs, notamment par l'effet de mesures aux frontières telles que les droits de douane (qui sont exclus des mesures de soutien interne de l'OMC).



production agricole du pays devrait se situer au second rang, après celle de la Chine, représentant un huitième de la production agricole mondiale.

3.3 Les États-Unis

L'essentiel du soutien interne américain est fourni par le biais de trois programmes distincts : 1) un soutien direct au revenu pour les producteurs de céréales, d'oléagineux et de coton à travers des programmes de versements contracycliques basés sur les prix et les revenus ; 2) des subventions aux primes pour un vaste programme d'assurance agricole ; et 3) des programmes de conservation et autres concernant l'environnement, comprenant des mises en jachère à long terme ainsi que des programmes de partage des coûts pour les pratiques dites de conservation des terres exploitées. En outre, une série de programmes de moindre envergure sont proposés, notamment le programme de protection de la marge laitière (un programme du type assurance qui garantit aux producteurs laitiers une marge basée sur la différence entre le prix du lait de consommation et les coûts d'alimentation) et le programme de soutien des prix pour les producteurs de sucre.

Les États-Unis notifient tous ces programmes au titre de la boîte orange, à l'exception des programmes de conservation qui sont notifiés au titre de la boîte verte en vertu du paragraphe 12 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture (OMC, 1994). De façon générale, les États-Unis déclarent les versements au titre des programmes contracycliques basés sur les prix et les revenus comme des programmes de la catégorie orange non spécifiques à un produit, en faisant valoir que si les deux programmes établissent des taux de versement basés sur les prix et les rendements spécifiques à un produit agricole, un producteur reçoit une aide qui est fonction de la quantité historiquement cultivée sur l'exploitation, et non de la superficie plantée pendant l'année en cours. En plus des programmes de conservation, les États-Unis déclarent également les programmes de nutrition comme entrant dans la boîte verte. Le montant total des programmes entrant dans cette catégorie s'élevait à 119 milliards de dollars US en 2016, dont 102 milliards d'aide alimentaire intérieure.

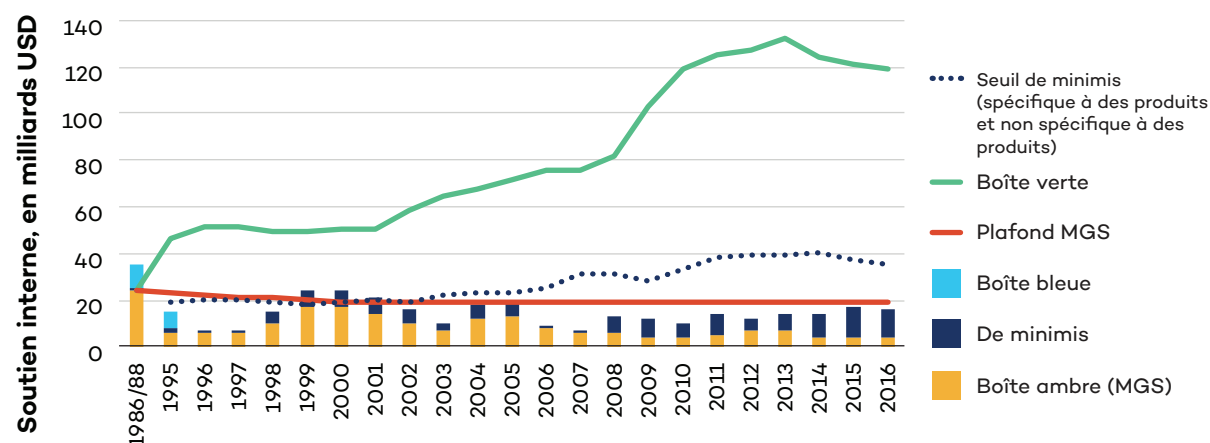
Depuis 1995, la MGS totale courante du pays est généralement restée bien inférieure à la limite totale permise, qui est de l'ordre de 19,1 milliards de dollars US. Dans leur notification relative au soutien interne correspondant à l'année 2016, les États-Unis ont indiqué que la MGS totale actuelle était de 3,8 milliards de dollars. Toutefois, en raison de la nature anticyclique de nombreux programmes agricoles américains, des dépenses de subventions et de la MGS totale, les niveaux fluctuent d'une année à l'autre. Ces dernières années, les niveaux de soutien de minimis rapportés ont été assez élevés, souvent deux à trois fois le niveau de la MGS totale signalée. Les subventions aux primes d'assurance-récolte représentent la majeure partie du soutien de minimis spécifique à des produits, tandis que, depuis 2014, les versements au titre des programmes contracycliques basés sur les prix et les revenus représentent la majeure partie du soutien de minimis non spécifique à des produits. Les politiques agricoles américaines ne laissent voir aucune évolution claire vers des instruments ayant moins d'effets de distorsion.

En 2018 et 2019, Washington a fourni plus de 28 milliards de dollars US de soutien supplémentaire pour compenser les producteurs affectés par les droits de douane imposés en représailles par les pays confrontés à des mesures commerciales unilatérales de la part des États-Unis (notamment la Chine, l'UE, le Canada et le Mexique). Glauber (2019) observe que ces dépenses auront probablement pour effet de rapprocher la MGS totale actuelle des États-Unis pour 2018 et 2019 de sa MGS limite et possiblement de la dépasser.



L'Amérique n'a pas fourni de soutien au titre de la catégorie bleue depuis 1995. En 2014, elle a également abandonné les versements directs découplés aux producteurs, au profit d'autres programmes de soutien plus étroitement liés aux prix et aux revenus.

Figure 4. Soutien interne à l'agriculture aux États-Unis



Source : Calculs de l'IISD, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

L'analyse des données FAOSTAT (FAO, non daté) permet de voir que la valeur de la production agricole américaine devrait augmenter de 73 % sur la période allant de 1990 à 2030, passant de 154 milliards à 266 milliards de dollars US. La croissance de la production agricole placerait les États-Unis au troisième rang des pays producteurs en valeur, seulement derrière la Chine et l'Inde, les États-Unis devant concentrer 8,7 % de la production agricole mondiale totale en 2030.

3.4 L'Union européenne

Les réformes de la politique agricole commune (PAC) de l'UE, instituées au début des années 1990, ont fait passer les programmes agricoles européens du régime de soutien des prix du marché à des programmes de soutien direct des revenus et ont contribué à ouvrir la voie à l'achèvement du Cycle d'Uruguay, avec la création de la boîte bleue (article 6.5). La boîte bleue a permis à l'UE de maintenir ses programmes de subventions directes de limite à la production exempts d'engagements de réduction, tout en diminuant le soutien des prix, faisant ainsi efficacement baisser les dépenses relevant de la boîte orange. Ces réformes ont été poursuivies au début des années 2000, lorsque les subventions ont été totalement dissociées de la production dans le cadre du régime des paiements de base (RPB) et du régime de paiement unique à la surface (RPUS). Le découplage des paiements et de la production a également permis à l'UE de faire passer la majeure partie de son soutien aux producteurs de la boîte bleue à la boîte verte en vertu du paragraphe 6 de l'annexe 2.

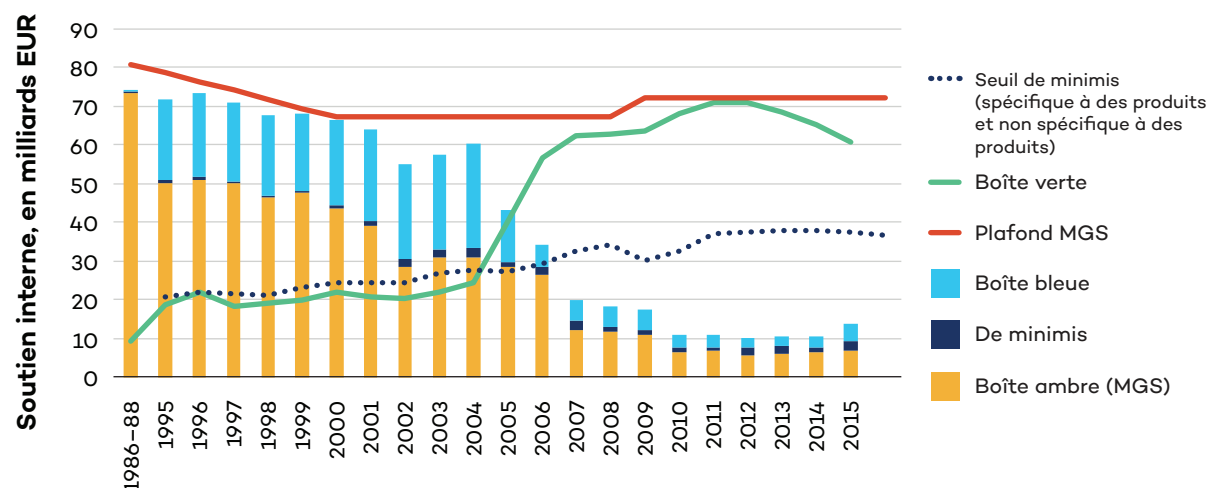
En plus des interventions sur le marché et des régimes de paiement direct financés au titre du premier pilier de la PAC, l'UE fournit des aides régionales pour les programmes de développement rural financés au titre du deuxième pilier et rapportés à l'OMC en vertu de l'annexe 2.

La forte baisse du soutien de l'UE relevant de la boîte orange depuis la fin du Cycle d'Uruguay, conséquence des réformes de la politique agricole européenne, fait que l'UE affiche maintenant un écart considérable entre son niveau réel de soutien ayant des effets de distorsion des échanges et le



plafond qu'elle s'est engagée à ne pas dépasser à l'OMC, comme le montre la figure 5. Après 2004, le soutien de l'UE aux agriculteurs au titre de la boîte bleue a également diminué de manière significative.

Figure 5. Soutien interne à l'agriculture dans l'UE



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

Bien que dans des proportions nettement inférieures par rapport au passé, l'UE a continué en 2016 à fournir, en termes absolus, 6,9 milliards d'euros (soit 7,8 milliards de dollars US) de soutien au titre de la boîte orange, ainsi que 2,4 milliards d'euros (soit 2,7 milliards de dollars US) de soutien de minimis et 4,6 milliards d'euros (soit 5,2 milliards de dollars US) de soutien au titre de la boîte bleue, ce qui signifie que le soutien interne total (hors boîte verte) s'est élevé à 13,9 milliards d'euros (15,7 milliards de dollars US).

Le soutien spécifique à des produits relevant de la boîte orange et le soutien de minimis se concentrent sur les produits laitiers tels que le beurre et le lait écrémé en poudre (qui représentent ensemble environ 4,6 milliards d'euros, soit 5,1 milliards de dollars US) et le blé (2,1 milliards d'euros, soit 2,4 milliards de dollars US).

Le soutien classé dans la boîte verte a été de l'ordre de 61,6 milliards d'euros (69,6 milliards USD) en 2016, dont près de la moitié sous forme de paiements découplés d'aide au revenu aux producteurs (29,7 milliards d'euros, équivalent à 33,5 milliards USD). Depuis la réforme de la PAC de 2014, une partie du soutien a été «recouplée» à la production, les États membres de l'UE disposant d'une certaine marge de manœuvre supplémentaire quant à la manière dont ces aides sont fournies. La réforme post-2021 devrait largement suivre cette tendance à la «renationalisation» de la PAC, tout en répondant aux préoccupations des producteurs quant à la nécessité d'une «simplification» et à celles des écologistes quant au besoin de plus grande cohérence par rapport aux priorités environnementales locales¹⁸.

L'analyse des données FAOSTAT (FAO, non daté) laisse présager que le secteur agricole de l'UE devrait croître de 15 % entre 1990 et 2030, passant de 222 milliards à 255 milliards de dollars US. Cette évolution ferait de l'UE le quatrième producteur agricole mondial en valeur, représentant 8,4 % de la production agricole mondiale totale.

¹⁸ Le sens des futures politiques du bloc pourrait être affecté par le retrait du Royaume-Uni de l'UE. Matthews (2018) explore certaines des questions se rapportant à cette nouvelle réalité.



3.5 Le Japon

L'un des objectifs majeurs des programmes de politique agricole au Japon est de soutenir les revenus des communautés vivant en zones rurales, en grande part vieillissantes et dont le travail agricole est souvent à temps partiel (Yamashita, 2015). La riziculture étant depuis longtemps associée aux paysages traditionnels et à la biodiversité, certains objectifs environnementaux justifient la prise de mesures. Le Japon a adopté un certain nombre de réformes à la fin des années 1990 ayant conduit à supprimer, ou à tout le moins à réduire fortement le soutien aux prix des produits agricoles sensibles, tel le riz, tout en maintenant des droits de douane élevés qui ont à leur tour permis de maintenir les prix intérieurs à des niveaux supérieurs aux prix du marché mondial. Les mécanismes de soutien des prix ont été remplacés par d'autres de soutien contracyclique des revenus, basés sur les prix, en lien avec des dispositions visant à limiter la production. Ces mesures ont eu pour effet net de réduire considérablement le soutien au titre de la catégorie orange du Japon, tout en maintenant le revenu des producteurs grâce aux droits de douane et aux versements relevant de la boîte bleue.

En 2016, dernière année ayant été rapportée par le Japon, le pays a fourni l'essentiel de son soutien sous la forme d'aides entrant dans la catégorie orange donc ayant des effets de distorsion sur les échanges (à hauteur de 636 milliards de yens ou 5,7 milliards USD), et 229 milliards de yens (soit 2 milliards USD) sous la forme d'un soutien de minimis (voir figure 6). Certaines catégories de produits carnés (viande bovine et porcine) ont bénéficié des niveaux les plus élevés de soutien spécifique à des produits. Les notifications révèlent une chute soudaine du soutien relevant de la boîte orange en 1997, reflétant la suppression du soutien des prix du marché, bien que les barrières tarifaires aient eu pour effet de maintenir les prix intérieurs au-dessus des niveaux internationaux.

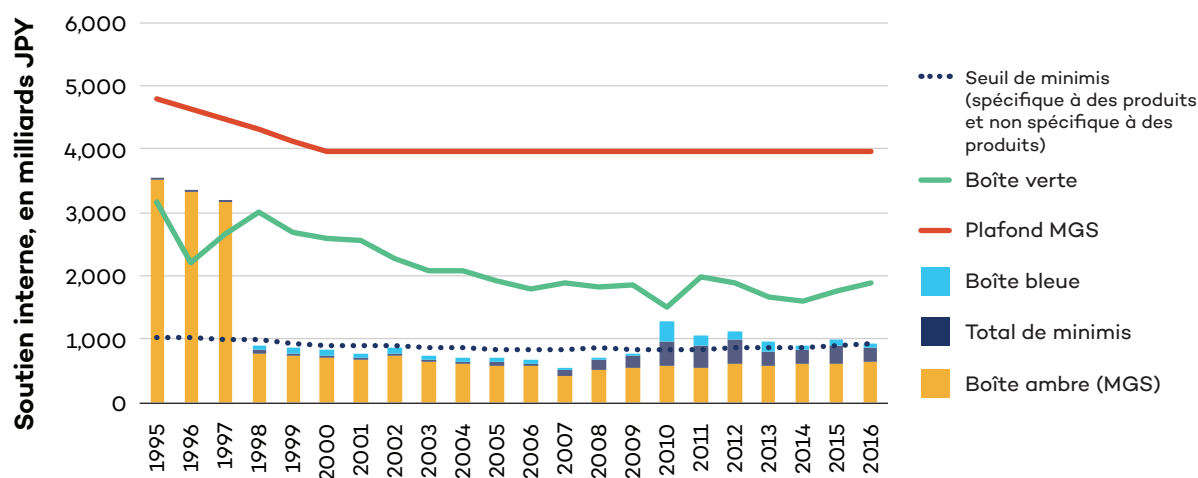
Le Japon appuie également les producteurs par le biais d'un programme d'assurance agricole subventionné (hormis ceux des États-Unis et de la Chine, il est l'un des plus grands programmes au monde). Les producteurs japonais sont depuis longtemps en mesure d'assurer leurs cultures et l'élevage du bétail contre les pertes de production, et un programme couvrant le revenu agricole total a été introduit en 2019 (OCDE, 2019). Les quotas de production de riz ont été abolis en 2018. Qui plus est, le Japon offre à ses producteurs de riz paddy une prime à la diversification des cultures pour qu'ils se tournent vers d'autres produits tels que le soja et le blé.

Plus récemment, le Japon a introduit un certain nombre de réformes de politique intérieure visant à préparer le secteur agricole à l'adhésion à un important accord commercial régional, le Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP). Dans le cadre de cet accord, les mécanismes aux frontières japonaises applicables aux produits agricoles, notamment les droits de douane, les sauvegardes et les contingents tarifaires, sont maintenant éliminés ou réduits.

Le soutien au titre de la boîte verte reste important au Japon, représentant encore 1 905 milliards de yens (17 milliards USD) en 2016. Une part de plus de 40 % de ce montant (soit 565 milliards de yens ou 5 milliards USD) a été versée sous forme de services aux infrastructures, notamment aux installations d'irrigation et de drainage, et au remembrement des terres. Une part de 30 % de ces aides relevant de la boîte verte a été affectée à des programmes environnementaux (378 milliards de yens ou 3,4 milliards USD).



Figure 6 : Soutien interne à l'agriculture au Japon



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

L'analyse des données FAOSTAT (FAO, non daté) indique que la valeur de la production agricole du Japon devrait diminuer progressivement en termes absolus entre 1990 et 2030. À la fin de cette période, la production agricole du pays aura chuté à environ trois quarts de son niveau tel qu'enregistré au début de ladite période, passant de 21 milliards à 16 milliards de dollars US. D'ici 2030, la production agricole du Japon devrait représenter 0,5 % de la production agricole mondiale totale.

3.6 La Russie

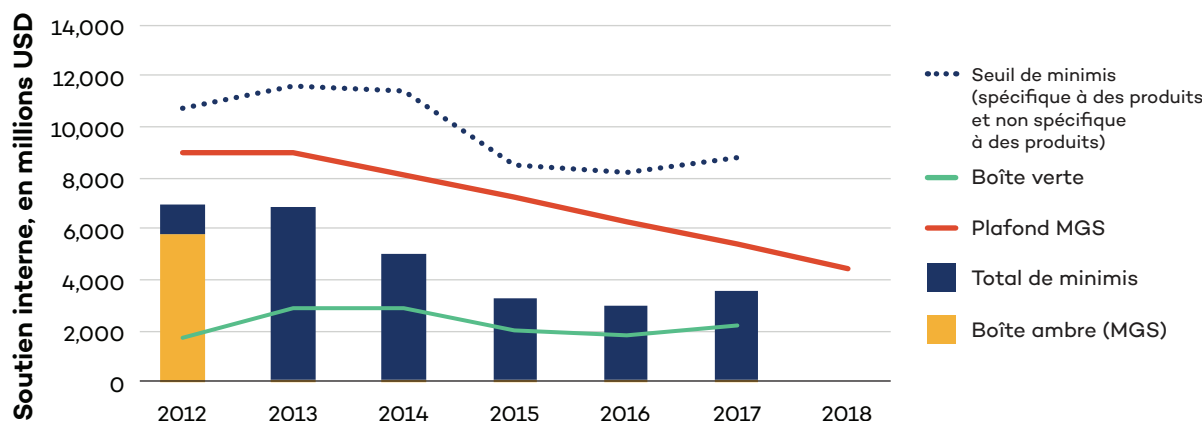
Le secteur agricole russe est assez hétérogène. D'un côté, les céréales russes sont très compétitives sur les marchés d'exportation mondiaux tandis que, de l'autre, les éleveurs de bétail ont du mal à l'être. Si le soutien interne a augmenté lorsque traduit en monnaie nationale, les fluctuations du taux de change depuis l'adhésion de la Russie à l'OMC en 2012 ont entraîné une baisse de ce soutien exprimé en dollars américains pour toutes les années subséquentes, à l'exception de la dernière notification, qui remonte à 2017 (voir figure 7).

Or les engagements pris par la Russie lors de son adhésion ont également obligé le pays à réduire progressivement son soutien interne (en dollars) au cours de la période 2013-2018. Le soutien spécifique au lait a toujours été le poste le plus important en termes absolus, avec un soutien annuel atteignant environ 500 millions de dollars US, même s'il était considéré comme de minimis puisqu'en dessous de 5 % de la VDP. Le soutien non spécifique à des produits a dépassé le seuil de minimis et avait été comptabilisé au titre de la boîte orange en 2012, mais a considérablement diminué depuis lors, ayant chuté de moitié cinq ans plus tard.

Le soutien relevant de la boîte verte était d'environ 2 milliards de dollars en 2017. Cela dit, alors que les mesures de soutien du revenu découplé représentaient jusqu'à 1 milliard de dollars US en 2013, elles ont depuis régulièrement diminué, ne s'élevant désormais qu'à 316 millions de dollars US.



Figure 7 : Soutien interne à l'agriculture en Russie



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

L'analyse des données FAOSTAT (FAO, non daté) montre que la VDP agricole de la Russie entre 1992 et 2030 devrait augmenter de 38 %, passant de 42 milliards à 58 milliards de dollars US. Si cette projection est exacte, la Russie restera à la septième place, en valeur de sa production agricole, représentant 1,9 % de la production mondiale totale d'ici 2030.

3.7 L'Indonésie

Le riz étant une importante culture vivrière de subsistance, la politique agricole de l'Indonésie s'est plutôt concentrée sur le soutien à l'autosuffisance en matière de production, même si le pays est également un gros importateur de cette céréale (OMC, 2013). Il achète une partie de la production nationale de riz à des prix minimaux dans le cadre d'un programme de stockage public à des fins de sécurité alimentaire (Centre international pour le commerce et le développement durable, 2016) ; la notification la plus récente indique cependant que moins de 1 % de la VDP totale de riz est achetée aux prix fixés par le gouvernement¹⁹.

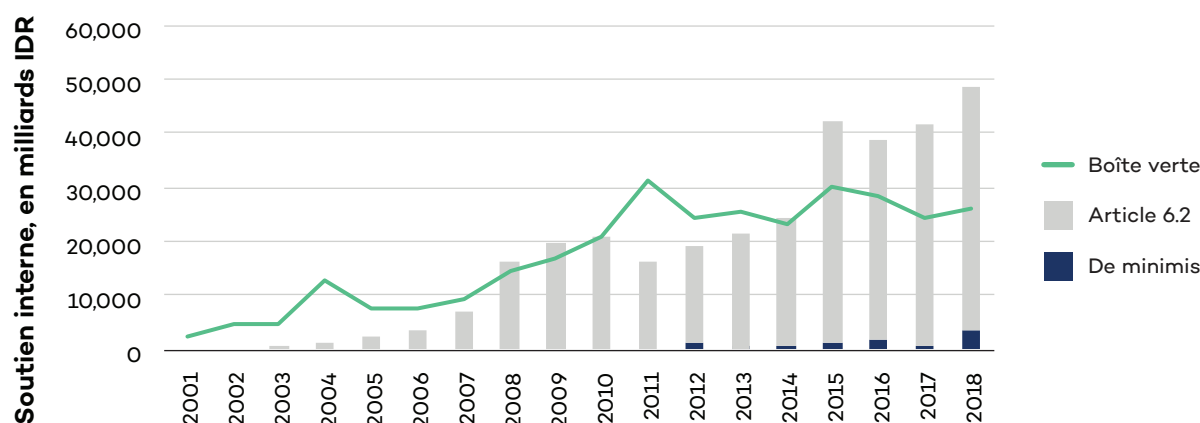
Comme le montre la figure 8, les subventions aux intrants et aux investissements qui sont notifiées au titre de l'article 6.2 ont connu une croissance spectaculaire ces dernières années, triplant approximativement au cours de la décennie 2008-2018, où elles ont atteint 45 000 milliards IDR (en roupies indonésiennes, soit 3,2 milliards de dollars US). Sur ce montant global, ce sont les subventions aux intrants qui ont représenté la majeure partie de la croissance.

L'aide alimentaire en espèces et en nature pour les citoyens pauvres a toujours représenté la plus grande part des dépenses relevant de la boîte verte en Indonésie, s'élevant à 19 000 milliards IDR en 2018 (soit 1,3 milliard de dollars US). Les dépenses de services destinées aux infrastructures montrent également une tendance à la hausse dans la catégorie « services généraux » de la boîte verte, avec des niveaux de soutien s'élevant en moyenne dans cette catégorie à un peu plus de 4 000 milliards IDR (300 millions de dollars US) au cours des quatre dernières années rapportées.

¹⁹ Montemayor (2014) analyse l'importance de la jurisprudence découlant de l'affaire ayant opposé les États-Unis et la Corée (DS 161) concernant le bœuf, pour le calcul du soutien des prix du marché et examine en particulier les circonstances dans lesquelles les pays pourraient raisonnablement notifier un montant inférieur à la valeur totale de la production comme représentant la production « admissible » au bénéfice d'un soutien en vertu des règles de l'OMC. Par exemple, les gouvernements qui n'achètent qu'un faible pourcentage de la valeur totale de la production pourraient annoncer à l'avance les montants qu'ils ont l'intention d'acquiescer.



Figure 8 : Soutien interne à l'agriculture en Indonésie



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

Note : Les notifications de l'Indonésie à l'OMC n'indiquent pas la valeur totale de la production agricole.

Il ressort de l'analyse des données FAOSTAT (FAO, non daté) qu'entre 1990 et 2030, la VDP agricole indonésienne devrait être multipliée par 2,7, passant de 29 milliards en 1990 à 80 milliards de dollars US en 2030. Les tendances projetées indiquent que cette progression placerait l'Indonésie en sixième position dans le classement des pays sur la base de la VDP, sa production agricole représentant 2,6 % du total mondial.

3.8 Le Brésil

Le soutien du Brésil à son secteur agricole est relativement faible comparativement à d'autres grandes économies. L'essentiel de l'appui interne aux producteurs se traduit par un soutien des prix du marché et le paiement d'intrants, outre des subventions à l'assurance-récolte et des crédits concessionnels.

Comme l'illustre la figure 9, le soutien ayant des effets de distorsion des échanges au Brésil a fortement diminué depuis la campagne de commercialisation 2013/2014, après avoir un peu remonté son niveau relativement faible en 2007 et postérieurement. Les versements au titre de la catégorie verte pour les services généraux ont été particulièrement touchés par les réductions, de même que les subventions aux intrants et aux investissements notifiées au titre de l'article 6.2. La réduction des dépenses a été motivée en particulier par la volonté de diminuer la charge fiscale liée aux subventions agricoles.

Le Brésil n'a pas déclaré de soutien au titre de la boîte orange depuis la campagne de commercialisation 2011/2012, bien que sa dernière notification indique que près de 2 milliards de dollars US ont été fournis en soutien de minimis. Le soutien interne relevant de la boîte orange a atteint un sommet de 520 millions de dollars US au cours de la campagne de commercialisation 2007/2008 et a diminué depuis. Au cours de la dernière année pour laquelle les données ont été notifiées, la grande majorité du soutien correspondant à la boîte orange a été fournie sous la forme d'aides non spécifiques à des produits et, à ce titre, les programmes de rééchelonnement de la dette ont été particulièrement importants, représentant 1 milliard de dollars US, le reste étant constitué par des programmes de production non spécifiques à des produits, de crédit à la commercialisation et de mécanismes de crédit à l'assurance.

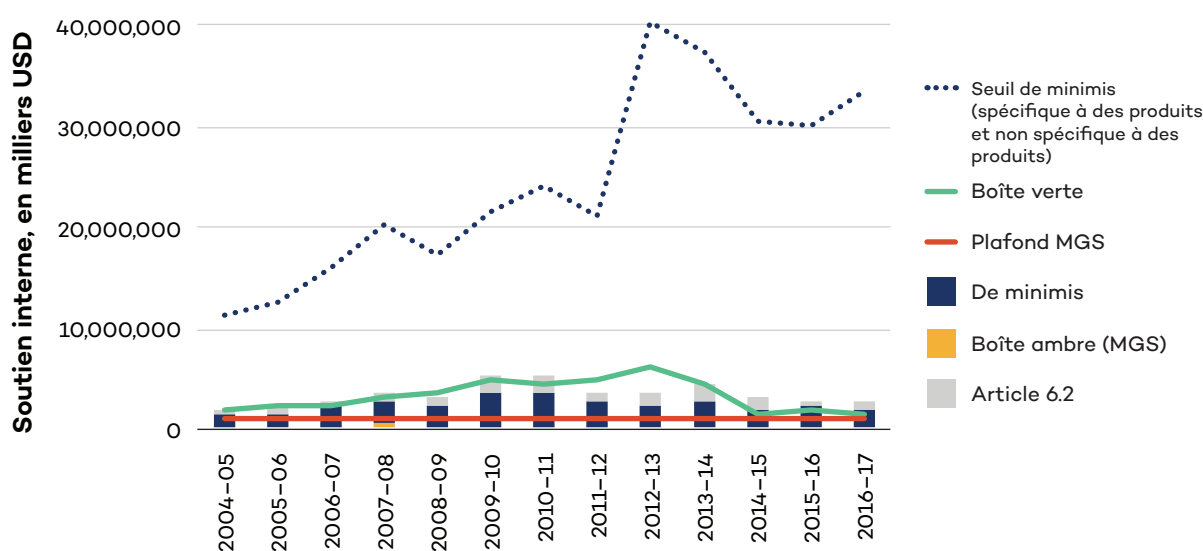
Si les subventions aux intrants et aux investissements en vertu de l'article 6.2 ont eu tendance à fluctuer, elles ont également fortement diminué depuis la campagne de commercialisation 2013/2014, où elles



se sont élevées à près de 1,9 milliard de dollars US. Au cours de la campagne de commercialisation 2016/2017, la dernière année notifiée, elles étaient tombées à environ un tiers de ce pic. Une diminution de l'offre de crédits à l'investissement est à l'origine de la baisse du soutien dans cette catégorie.

Le gouvernement brésilien a procédé à de fortes réductions du soutien aux programmes de la boîte verte tels que ceux notifiés au titre des services généraux : au total, ceux-ci sont passés de 3,8 milliards de dollars US pour la campagne de commercialisation 2012-2013 à environ un septième de ce montant quatre ans plus tard. Dans cette catégorie, les coupes ont été particulièrement importantes pour les services de vulgarisation et de conseil, puisque les aides sont passées de 2,7 milliards à seulement 87 millions de dollars US sur la même période. Le soutien à l'aide alimentaire intérieure est également passé de plus de 1,5 milliard en 2013/2014 à moins de 1 milliard de dollars US quatre ans plus tard.

Figure 9 : Soutien interne à l'agriculture au Brésil



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

L'analyse des données tirées de FAOSTAT (FAO, non daté) montre que la valeur de la production agricole du Brésil devrait être multipliée par 3,2 entre 1990 et 2030, passant de 56 milliards de dollars US au début de cette période à 176 milliards de dollars US à son terme. Cette progression placerait le Brésil au cinquième rang mondial considérant un classement en 2030 en fonction de la valeur de sa production agricole, avec une part de 5,8 % de la production mondiale totale.

3.9 Le Canada

Le secteur agricole canadien est divisé en produits soumis à la gestion de l'offre (œufs, volaille, produits laitiers) et en d'autres produits, dont certains sont très compétitifs sur les marchés mondiaux et certains autres sont cultivés principalement pour le marché intérieur et nécessitent des importations complémentaires afin de combler le déficit d'approvisionnement. Seuls les produits régis en fonction de la gestion de l'offre bénéficient d'un niveau de protection élevé. Le soutien des prix du marché pour les céréales a été supprimé au milieu des années 1990, et le soutien des produits soumis à la gestion de l'offre est assuré par une protection tarifaire et un contrôle de l'offre à un coût très faible pour le Trésor public. Les autres principales formes de soutien sont constituées par un vaste programme d'assurance

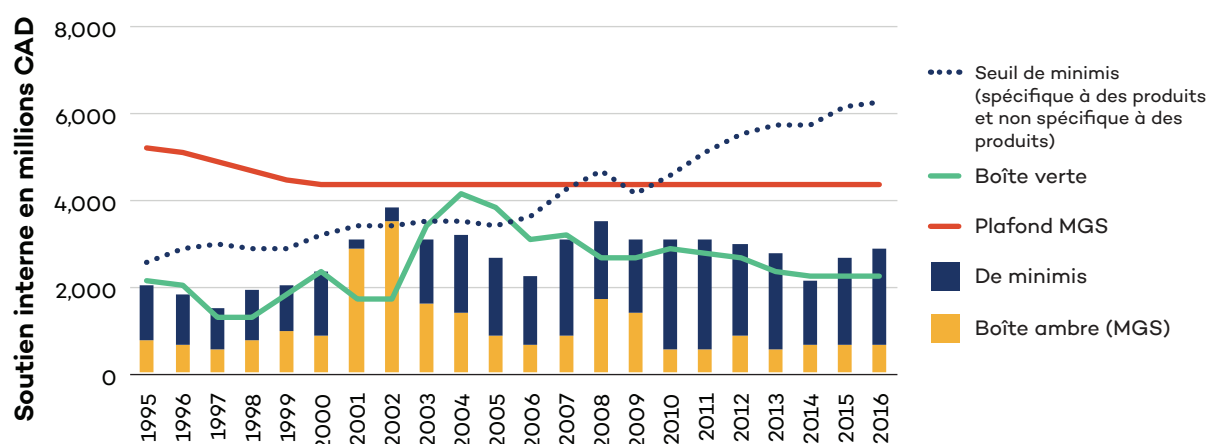


agricole, un programme de marge pour l'ensemble de l'exploitation, un compte épargne-revenu financé par les producteurs et un programme de secours en cas de catastrophe.

Les niveaux de soutien ont fluctué en partie à cause de l'évolution des prix mondiaux du lait, car ils sont calculés par rapport à un prix « mondial » externe basé sur le coût des exportations de produits laitiers de la Nouvelle-Zélande. Une augmentation des niveaux de soutien non spécifique à des produits au-delà du seuil de minimis a conduit à une très forte augmentation des niveaux de la boîte orange en 2001 et 2002, encore que ce type de soutien n'ait pas été maintenu par la suite. Au cours des trois dernières années, le soutien non spécifique à des produits a de nouveau repris, mais reste inférieur à la limite de minimis.

Le soutien au titre de la boîte orange et le soutien de minimis ont atteint ensemble 2,9 milliards de dollars canadiens (2,2 milliards de dollars US) en 2016, la dernière année pour laquelle les données ont été notifiées (figure 10). Le Canada n'a apporté aucun soutien au titre de la boîte bleue au cours des deux dernières décennies. Un montant supplémentaire de 2,2 milliards de dollars canadiens (1,6 milliard de dollars US) est fourni au titre de la boîte verte, le soutien aux services généraux représentant la majeure partie des dépenses dans cette catégorie.

Figure 10 : Soutien interne à l'agriculture au Canada



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

L'analyse des données tirées de FAOSTAT (FAO, non daté) indique que la VDP agricole du Canada devrait augmenter de 82 % entre 1990 et 2030, passant de 18 milliards de dollars US en 1990 à 32 milliards de dollars US en 2030. Le Canada devrait représenter près de 1,1 % de la production agricole mondiale totale en 2030.

3.10 La Norvège

La Norvège a maintenu des niveaux de soutien aux producteurs agricoles relativement élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE. La politique alimentaire et agricole de ce pays vise à promouvoir la sécurité alimentaire et une production bien répartie sur l'ensemble du territoire, à accroître la valeur ajoutée et à soutenir l'agriculture durable (notamment en réduisant les émissions de gaz à effet de serre) (OMC, 2018b).

Avec environ 10 milliards de NOK (1,2 milliard de dollars US), le soutien de la Norvège au titre de la boîte orange est toujours resté très proche du plafond maximal autorisé par l'OMC (11,5 milliards de

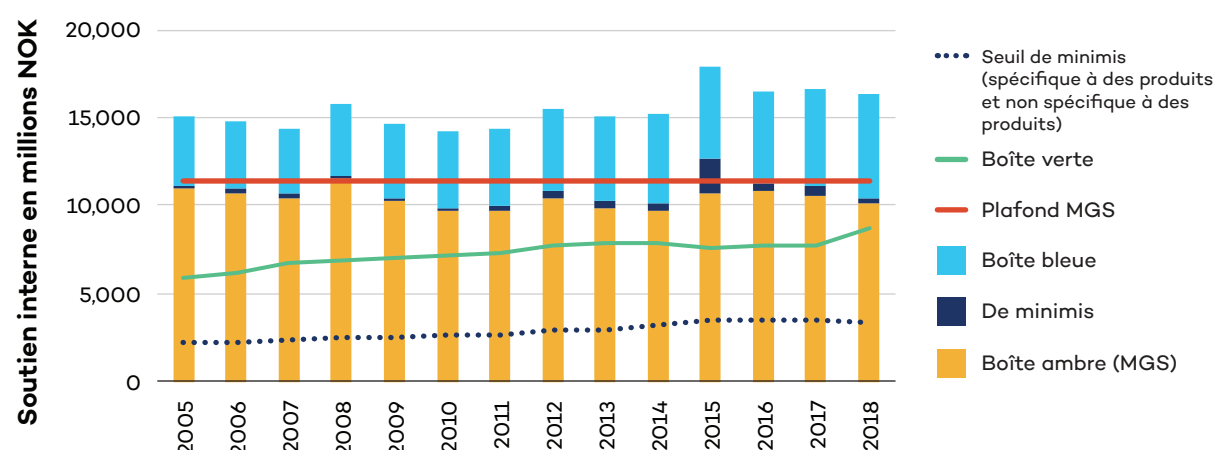


NOK ou 1,4 milliard de dollars US) pour la MGS (figure 11). Le soutien spécifique par produit aux producteurs de lait s'est élevé à environ la moitié du soutien de la catégorie orange rapporté en 2018, l'année la plus récente notifiée, le soutien aux producteurs de porc représentant un autre quart du total de cette même catégorie. Les producteurs de viande bovine et ovine, et de céréales (orge, blé et avoine) ont également bénéficié de paiements de soutien interne couplé qui ont été notifiés dans le cadre de la boîte orange, tandis que les producteurs de fruits, de légumes et de baies ont reçu un soutien de minimis, tout comme les producteurs de volaille et d'œufs.

Les paiements entrant dans la boîte bleue ont également toujours représenté une part importante du soutien interne en Norvège, atteignant 5,9 milliards de NOK (700 millions de dollars US) selon la notification faite à l'OMC en 2018.

Le soutien au titre de la boîte verte a représenté 8,7 milliards de NOK supplémentaires (1,1 milliard de dollars US), plus des deux cinquièmes étant destinés à des programmes environnementaux. Les fonds de secours en cas de catastrophes naturelles ont également été importants, de même que l'aide aux services généraux tels que les services de marketing et de promotion.

Figure 11 : Soutien interne à l'agriculture en Norvège



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

L'analyse des données FAOSTAT (FAO, non daté) laisse apparaître que la valeur de la production agricole de la Norvège devrait augmenter marginalement (de 4 % seulement) au cours de la période 1990-2030, devant atteindre à ce terme un peu moins de 1,5 milliard de dollars US, soit à peine 0,05 % de l'ensemble de la production agricole mondiale.

3.11 Le Panama

Le soutien interne du Panama à l'agriculture s'est jusqu'à présent principalement focalisé sur les mesures de la catégorie verte, le soutien aux producteurs ayant des effets de distorsion des échanges étant principalement apporté sous forme de subventions aux intrants et aux investissements au titre de l'article 6.2 (figure 12).

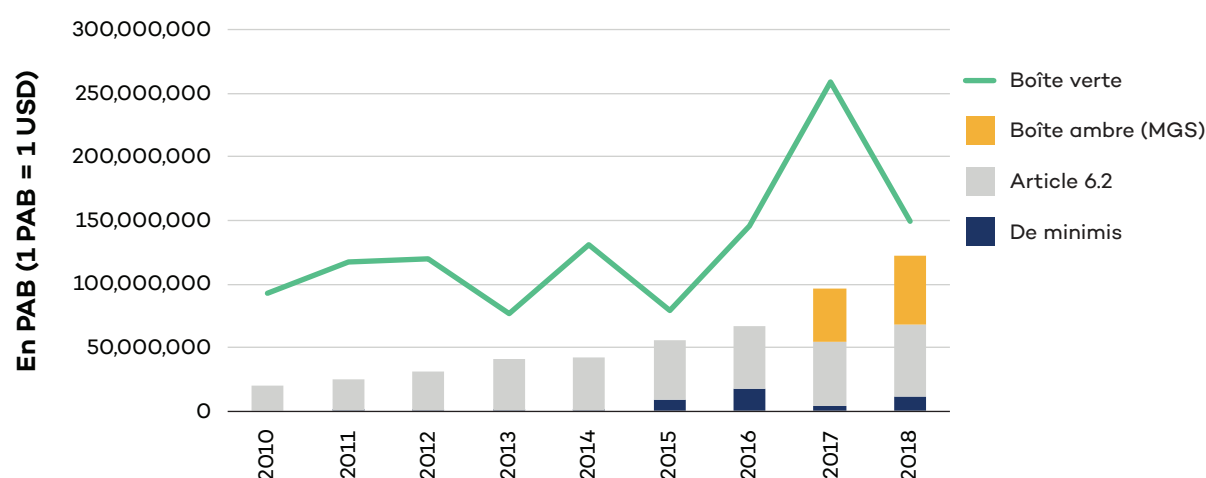
Bien que le pays n'ait pas pris d'engagement de MGS au sein de l'OMC, le soutien au riz au cours des deux dernières années notifiées a dépassé le seuil de minimis, représentant près d'un tiers de la VDP. Le soutien au lait et au maïs est tombé en dessous du niveau de minimis, tout comme le soutien aux tomates les années précédentes.



Au titre de la dernière année notifiée (2018), le Panama a indiqué qu'il avait fourni 56 millions de PAB (balboas panaméens, soit 56 millions de dollars US) sous forme de prêts aux petits producteurs dont le revenu annuel ne dépasse pas 100 000 dollars US. Cette aide a été notifiée en vertu de l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture (subventions aux intrants et aux investissements pour les pays en développement).

La majeure partie du soutien relevant de la boîte verte est allouée au Panama à une seule catégorie de services généraux, dénommée « autres services généraux », et couvre apparemment le budget de fonctionnement et les autres coûts opérationnels du ministère chargé du Développement agricole. En 2018, 97 millions de PAB (97 millions de dollars US) ont été déclarés sous cette catégorie.

Figure 12 : Soutien interne à l'agriculture au Panama



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

Note : Les notifications du Panama à l'OMC n'indiquent pas la valeur totale de la production agricole.

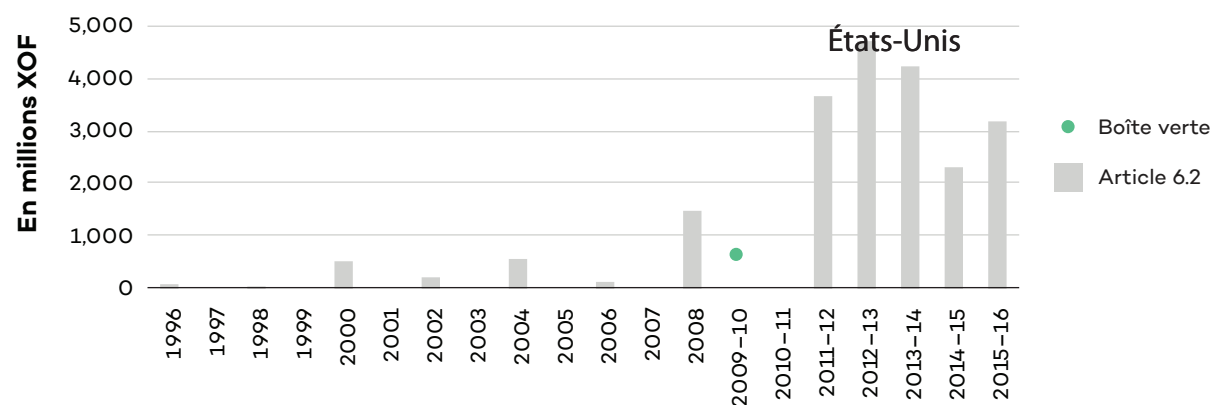
3.12 Le Togo

Comme le montre la figure 13, les notifications du Togo à l'OMC indiquent que le soutien interne à l'agriculture du pays est fourni essentiellement sous la forme de subventions aux intrants et aux investissements au titre de l'article 6.2. Le pays a également rapporté un certain montant d'aides entrant dans la catégorie verte en 2009/2010, sous la forme de services de quarantaine et de services vétérinaires (notifiés sous la rubrique « services généraux ») et de fonds de secours pour répondre aux catastrophes naturelles qui, selon la notification, concernaient les semences et les fertilisants. Au cours des trois dernières années notifiées, les subventions aux intrants et aux investissements fournies au titre de l'article 6.2 se sont élevées en moyenne à environ 3 milliards de francs CFA (soit 6 millions de dollars US). Les subventions aux intrants sont accordées aux producteurs vulnérables, et les demandeurs doivent disposer d'une surface ensemencée comprise entre 0,5 et 1 hectare (OMC, 2017).

Le coton, le cacao et le café sont les principales cultures d'exportation du Togo. L'*Examen des politiques commerciales* du pays par l'OMC indique que des cabosses de cacao et des boutures de caféiers enracinés sont également distribuées aux producteurs à des prix généralement inférieurs de moitié au coût de production (OMC, 2017). La même publication note également l'existence d'un mécanisme de fixation des prix à la production pour le coton. Bien que le pays soit membre d'une union douanière (l'Union économique et monétaire ouest-africaine), les subventions aux intrants ne font pas l'objet d'une coordination entre les membres et sont établies séparément par chaque pays.



Figure 13 : Soutien interne à l'agriculture au Togo



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

Note : Les notifications du Togo à l'OMC n'indiquent pas la valeur totale de la production agricole.



4.0 Dans quelle direction iront les prochaines négociations de l'OMC sur le soutien interne ?

4.1 Que signifient les plafonds de soutien interne de l'OMC pour les différents pays ?

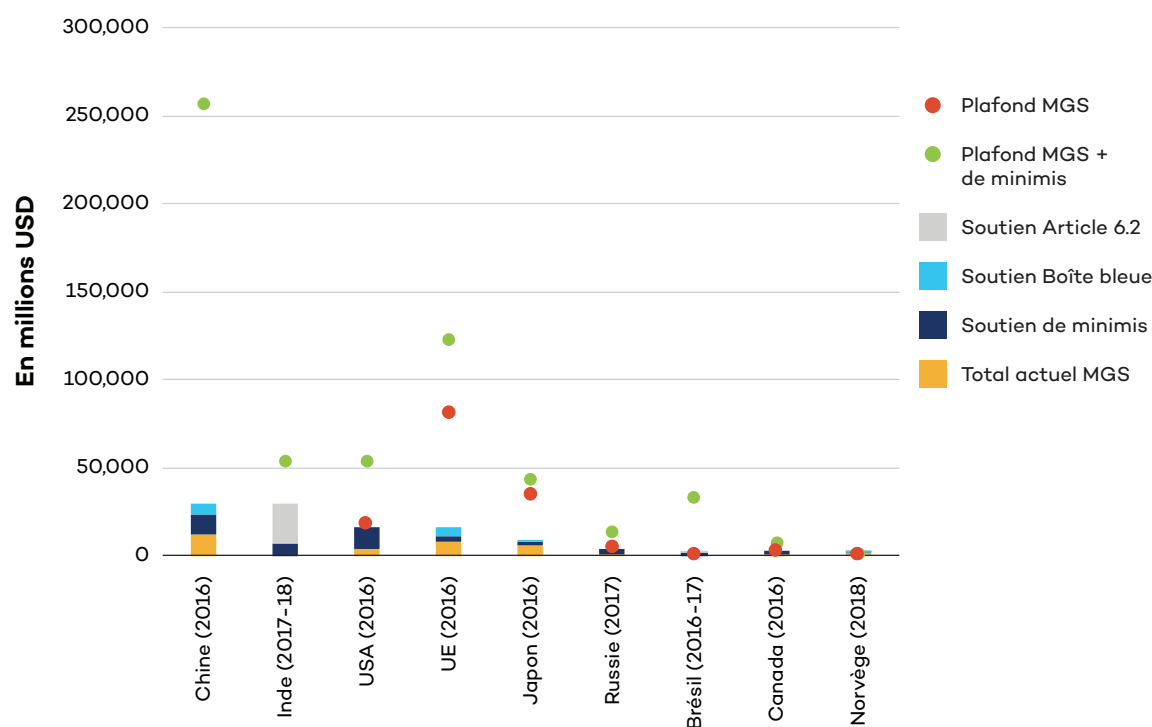
Pour comprendre la façon dont les mesures de soutien interne affectent le commerce et les marchés, les négociateurs et les décideurs politiques doivent tenir compte de deux facteurs : le niveau absolu de soutien affectant les échanges commerciaux et les marchés, et l'importance de ce soutien en tant que part de la valeur de la production agricole.

Bien que le soutien intérieur hors boîte verte²⁰ fourni par la Chine soit plus important que celui fourni par tout autre pays en termes absolus (figure 14), les montants de soutien que ce pays a notifiés sont en fait considérablement plus faibles que ceux des autres membres de l'OMC lorsqu'ils sont exprimés en parts de la VDP (figure 15). Compte tenu de l'immensité du secteur agricole chinois et de l'importance de la production agricole du pays, et de la part qu'elle occupe dans le total mondial, il ne devrait pas être surprenant que les niveaux de soutien soient plus élevés en termes absolus que ceux de pays de taille inférieure. Ce qui importe ici est de savoir dans quelle mesure le gouvernement fournit un soutien ayant des effets de distorsion des échanges par rapport à la taille globale du secteur agricole.

²⁰ Bien que l'analyse présentée dans cette section se concentre sur les aides ne relevant pas de la boîte verte, il convient de noter qu'un certain nombre de membres de l'OMC ont récemment notifié qu'ils n'accordaient en fait que des aides relevant de cette catégorie. Les pays concernés sont, par exemple, le Cambodge, l'Équateur, la Géorgie, la Jamaïque, la Nouvelle-Zélande, les Samoa, les Émirats arabes unis et le Vanuatu.



Figure 14 : Soutien interne notifié par rapport aux plafonds actuels de l'OMC (en millions de dollars US)



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC. Les données de la VDP pour l'Inde sont tirées de la base de données FAOSTAT (FAO, non daté).

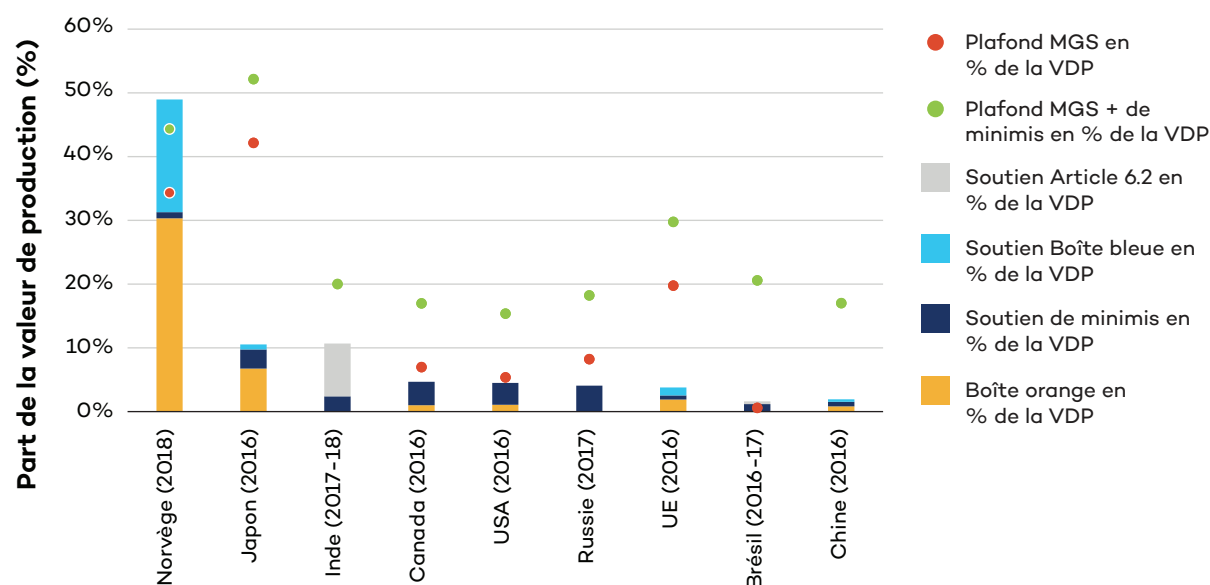
À l'autre extrême, la Norvège fournit un soutien ayant des effets de distorsion des échanges équivalant à la moitié de la valeur totale de sa production agricole. Bien que cette proportion apparaisse comme une valeur aberrante dans l'échantillon des pays examinés dans le présent document, quelques autres pays à revenu élevé mais relativement petits, ayant des secteurs agricoles protégés, fournissent également des montants importants de soutien ayant des effets de distorsion des échanges par rapport à la taille globale de leur économie agricole²¹. Cela dit, le soutien de la Norvège ne relevant pas de la catégorie verte s'élève à un peu plus de 2 milliards de dollars US et est étroitement limité par les plafonds actuels de l'OMC, alors que par ailleurs d'autres grandes économies ont le potentiel de fausser les marchés de manière beaucoup plus marquée. Elles le font en accordant des montants de soutien beaucoup plus importants en termes absolus et en augmentant le soutien au niveau des plafonds de l'OMC qui constituent une contrainte moins importante.

La figure 14 montre donc qu'en termes absolus, la Chine et l'Inde ont les niveaux les plus élevés de soutien hors boîte verte (environ 29 milliards de dollars US dans les deux cas), suivies des États-Unis et de l'UE (environ 16 milliards de dollars US dans les deux cas), puis du Japon (8 milliards de dollars US). Les cinq autres pays examinés fournissent chacun moins de 4 milliards de dollars US de soutien hors boîte verte : la Russie (3,6 milliards USD), l'Indonésie (3,4 milliards USD), le Brésil (2,6 milliards USD), le Canada (2,2 milliards USD) et la Norvège (2 milliards USD). Si les nouvelles règles de l'OMC ont pour but de limiter la capacité des pays à apporter de gros montants de soutien ayant des effets de distorsion des échanges, risquant de nuire aux producteurs d'autres pays et pouvant créer des incitations à des modes de production et de consommation non durables, les négociateurs devront garder ces chiffres absolus à l'esprit.

²¹ Les politiques agricoles de pays tels que la Suisse et l'Islande présentent les mêmes caractéristiques que celles observées pour la Norvège.



Figure 15 : Soutien interne notifié par rapport aux plafonds actuels de l'OMC, en part de VDP



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC. Les données de la VDP pour l'Inde sont tirées de FAOSTAT (FAO, non daté).

Mis à part la Norvège, la figure 15 montre que les pays examinés se répartissent en trois grands groupes lorsque le soutien hors boîte verte est évalué en tant que pourcentage de la VDP. Le Japon et l'Inde se situent respectivement à 11 % et 10 %, le Canada et les États-Unis à 5 %, la Russie et l'UE à 4 %, et le Brésil et la Chine à 2 %. Là encore, lors de la mise à jour des règles mondiales dans ce domaine, les négociateurs devront tenir compte du degré auquel le soutien considéré comme ayant des effets de distorsion des échanges constitue une part importante de la production globale.

Si les niveaux auxquels les plafonds de soutien interne²² sont fixés aujourd'hui à l'OMC ne sont peut-être pas pertinents pour la conception de règles plus équitables à l'avenir, ces engagements ont néanmoins des conséquences sur la politique des négociations dans ce domaine et sur la façon dont les différents membres de l'OMC perçoivent les différentes options de réforme comme permettant d'aboutir à un résultat juste et équilibré. La section suivante passe donc en revue les plafonds actuels de l'OMC, à la fois en termes monétaires absolus et en tant que part de la valeur de production.

En termes absolus, le plafond de minimis de la Chine est bien plus élevé que celui des autres membres de l'OMC, se situant à environ 257 milliards de dollars US. Ce niveau est fonction de son énorme volume de production agricole global et du niveau auquel les engagements de minimis de ce pays ont été établis lorsqu'il s'est joint à l'OMC. Le niveau d'engagement de l'UE en matière de MGS est beaucoup plus faible, se situant à environ 81 milliards de dollars US, mais le soutien pourrait en théorie augmenter pour se rapprocher du plafond des 133 milliards de dollars US créé par l'engagement MGS

²² Il est utile de noter que, pour les pays ayant pris des engagements de MGS, le plafond actuel de l'OMC a été calculé comme étant le niveau d'engagement de MGS, plus celui de minimis (incluant les seuils spécifiques et non spécifiques aux produits). Même si un pays peut théoriquement fournir un soutien jusqu'à son plafond de MGS pour un produit donné (par exemple, le soja) tout en maintenant tous les autres soutiens juste en dessous des seuils de minimis, il lui sera alors nécessaire de soustraire le soutien pour le soja du montant de minimis. Les plafonds théoriques maximaux examinés dans cette section et représentés par les chiffres s'y rapportant ne reflètent pas l'exigence selon laquelle le soutien pour un produit donné serait en réalité pris en compte soit dans la MGS, soit dans la limite de minimis, mais pas dans les deux catégories.



et le seuil de minimis combinés. La Chine et l'UE montrent donc toutes deux un écart important entre les niveaux de soutien réels et le niveau maximal autorisé qu'elles ont accepté de respecter à l'OMC.

S'il est tenu compte des seuils de minimis parallèlement aux engagements de MGS, trois autres pays suivent dans la liste des pays devant se plier aux règles actuelles de l'OMC en matière de soutien interne : l'Inde, les États-Unis et le Japon. Le plafond de la catégorie de minimis de l'Inde est d'environ 54 milliards de dollars US et si les États-Unis doivent respecter leur engagement MGS de 19 milliards de dollars US, leurs seuils de minimis signifient qu'ils pourraient également fournir un niveau de soutien total hors boîte verte similaire à celui fourni par l'Inde. Le plafond de la MGS du Japon est de 35 milliards de dollars US, mais les seuils de minimis pourraient lui permettre de porter le soutien total hors boîte verte à 43 milliards de dollars US. Les plafonds de soutien pour le Brésil, la Russie, le Canada et la Norvège sont encore plus bas, en notant toutefois que l'écart entre le niveau de soutien réel et le plafond actuel de l'OMC est particulièrement important dans le cas du Brésil.

La figure 15 montre que les plafonds de soutien sont moins hétérogènes d'un pays à l'autre lorsqu'ils sont exprimés en tant que part de la VDP. Les plafonds les plus élevés (soit combinant la MGS et la catégorie de minimis) sont ceux du Japon (52 %) et de la Norvège (44 %), avec des engagements de MGS inférieurs de 10 % dans les deux cas. Toutefois, alors que le soutien interne réel de la Norvège ne relevant pas de la catégorie verte est relativement proche du plafond de la MGS, dans le cas du Japon, il existe un écart considérable entre les deux mesures. Le plafond pour l'UE est proche, à près de 30 %, l'engagement MGS du bloc étant fixé 10 % plus bas. Le Brésil, l'Inde, la Russie, le Canada, la Chine et les États-Unis suivent : pour tous ces pays, les plafonds de soutien (seuils MGS et de minimis) vont de 15 % à 21 %.

Il convient de noter que, pour tous les pays à l'exception de la Norvège, il existe un écart considérable entre le soutien réel hors boîte verte fourni et le montant maximal de soutien au titre de la boîte orange et le soutien de minimis qui pourrait être accordé en vertu des règles de l'OMC. La plupart des pays ayant pris des engagements en matière de MGS concèdent également un soutien ayant des effets de distorsion des échanges considérablement moins importants que ceux qui seraient possibles en vertu de leurs niveaux d'engagement. Les membres de l'OMC pourraient donc utilement convenir de réduire le risque d'augmentation du type de soutien qui lèse les producteurs d'autres pays en prenant des mesures pour abaisser progressivement ces plafonds globaux sur une période convenue. Comme les plafonds de l'OMC fixés en termes monétaires ont toujours été problématiques, à la fois en raison de leur nature arbitraire et de problèmes liés aux fluctuations monétaires et à l'inflation, les membres devraient envisager de fixer de nouveaux plafonds en tant que part de la valeur de la production agricole. Des périodes plus longues pourraient être prévues pour les pays en développement qui ont besoin d'un traitement spécial et différencié. Toutefois, afin de réduire l'impact réel des programmes de soutien sur les marchés alimentaires et agricoles mondiaux, les membres de l'OMC devront également s'engager à rabaisser ces plafonds en deçà du niveau de soutien réel fourni, de manière à procéder progressivement à des réductions effectives du soutien hors catégorie verte.

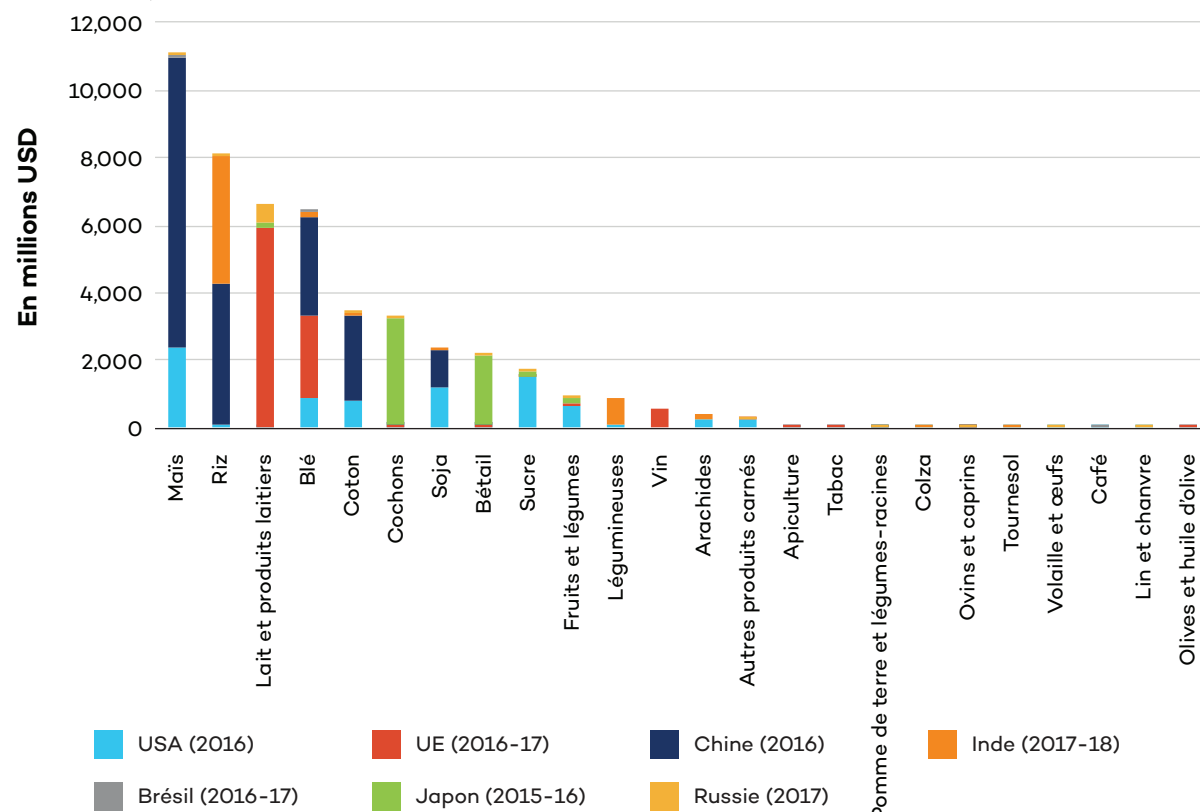
Outre les niveaux globaux de soutien, il est important d'examiner dans quelle proportion ce soutien est concentré sur des produits et groupes de produits spécifiques. Si les gouvernements décident de concentrer leur soutien interne sur des produits en particulier, une telle décision peut, par voie de conséquence, nuire aux producteurs de ces mêmes produits dans d'autres pays²³. La figure 16 illustre le fait qu'un assez petit nombre de produits reçoit la part du lion en termes de soutien spécifique à un produit, dans les catégories de la boîte orange et de minimis. Le maïs, le riz, le lait et les produits

²³ Laborde, Piñeiro, et Glauber (2017) montrent que les disciplines spécifiques aux produits jouent un rôle important pour contrer l'impact du soutien sur les prix mondiaux de certains produits de base et sont bénéfiques en particulier aux agriculteurs des pays en développement.



laitiers, et le blé arrivent en tête de cette liste de produits; le coton, le porc, le soja, le bétail et le sucre suivent de près.

Figure 16 : Soutien spécifique à un produit dans certaines grandes économies (boîte orange et de minimis)



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI, s'appuyant sur les notifications faites à l'OMC.

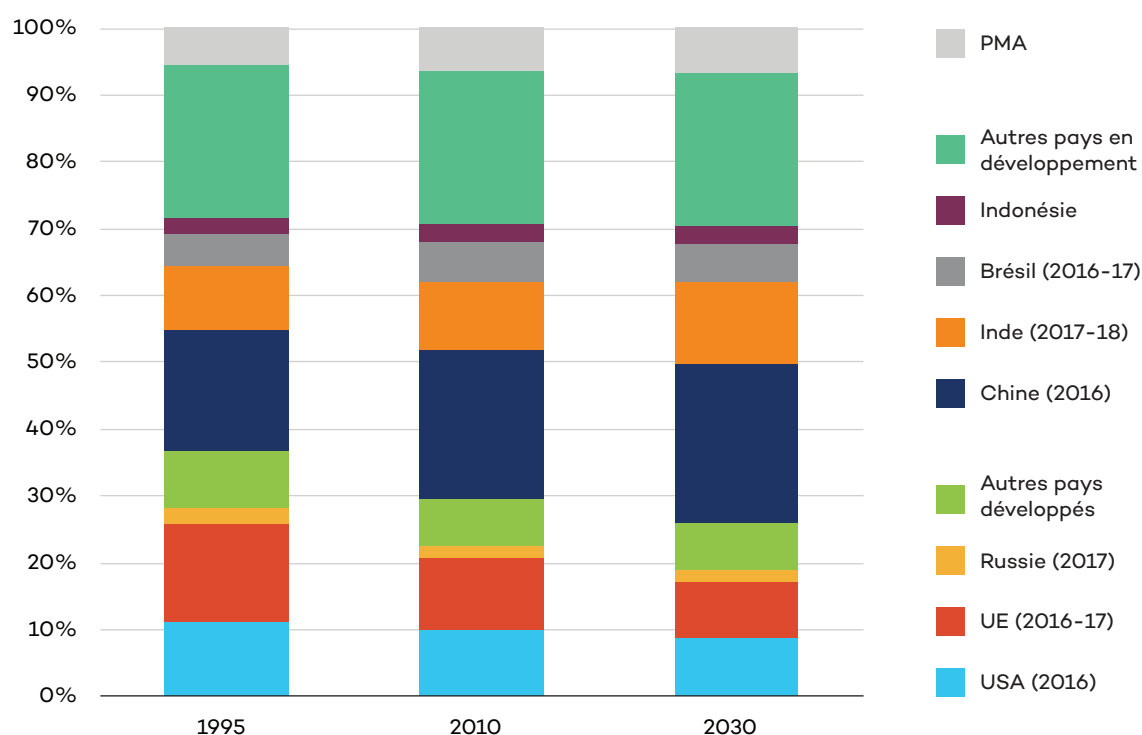
Note 1 : Les pays utilisant différents systèmes de classification des produits pour rendre compte du soutien spécifique à l'un ou l'autre d'entre eux, les produits similaires ont été regroupés pour les besoins de ce graphique.

Note 2 : Les chiffres comprennent le soutien au titre de la boîte orange et de minimis, mais non les paiements au titre de la boîte bleue spécifiques à un produit.

Les producteurs de ces produits agricoles, dans une poignée de grands pays producteurs, ont particulièrement bien réussi à obtenir le soutien public pour les biens qu'ils produisent, et continuent de l'obtenir. Cette situation nuit aux producteurs des autres pays, et si ces derniers sont pauvres et implantés dans des pays à faible revenu, elle peut leur être particulièrement préjudiciable. Par exemple, les distorsions sur les marchés internationaux pour des produits tels que le coton restent disproportionnées pour les producteurs de nombreux pays à faible revenu, notamment en raison de l'importance de ces produits pour soutenir leurs revenus et réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire (Hepburn et Bellmann, 2018 ; Centre international pour le commerce et le développement durable, 2017). De surcroît, lorsque ce soutien entraîne une surproduction de biens produisant des émissions élevées de gaz à effet de serre, les effets négatifs liés au changement climatique s'en trouvent augmentés. La réduction de la concentration du soutien à différents produits de base pourrait contribuer à améliorer la durabilité et l'efficacité des marchés alimentaires et agricoles et à lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.



Figure 17 : Valeur de la production agricole (historique et projetée) dans l'ensemble de la production agricole mondiale



Source : Calculs de l'IISD et de l'IFPRI s'appuyant sur les données FAOSTAT (FAO, non daté).

Note : tous les autres pays représentaient moins de 2 % de la production agricole mondiale totale en 2017.

Si l'une des options envisagées est de définir les futurs niveaux d'engagement dans le cadre de l'OMC comme une part de la valeur de la production agricole, il faudra aux négociateurs et aux décideurs politiques bien comprendre les implications des tendances projetées dans ce domaine concernant les plafonds de soutien interne. À cet égard, certaines hypothèses alimentent déjà le débat entre les membres de l'OMC, en particulier le fait que les tendances passées pourraient éventuellement se poursuivre dans les années à venir. Comme le montre la figure 17, les calculs de l'IISD et de l'IFPRI basés sur les données de FAOSTAT (FAO, non daté) indiquent que la valeur de la production agricole de la Chine a augmenté de manière significative, représentant aujourd'hui près de 23 % du total mondial contre moins de 17 % en 1990 : toutefois, seule une légère augmentation supplémentaire jusqu'à 24 % est prévue d'ici 2030. Même à considérer que l'Inde, l'UE, les États-Unis et le Brésil se maintiennent tous comme d'importantes puissances agricoles, aucun de ces pays ne devrait se rapprocher de la Chine, et a fortiori aucun autre, encore que certains continuent de croître rapidement. Sept grandes économies représentent à elles seules le gros de la valeur de la production agricole; il convient pourtant de noter également que le groupe des « autres pays en développement » devrait représenter presque le même niveau de production agricole globale que celui de la Chine d'ici 2030. C'est pour cette raison que les futures disciplines sur le soutien interne devront veiller à ce que les programmes de soutien dans les pays connaissant différents niveaux de développement ne fassent pas les marchés mondiaux de manière à nuire aux producteurs d'autres pays, en l'occurrence ceux des pays en développement et des PMA.



4.2 Options pour discipliner le soutien interne à l'agriculture

L'un des résultats de la signature de l'Accord sur l'agriculture a été d'imposer des disciplines aux mécanismes de soutien interne en plafonnant et en réduisant ceux ayant des effets de distorsion des échanges et en incitant les membres à modifier leurs programmes de soutien interne à l'agriculture en vigueur, pour passer de mesures ayant des effets de distorsion des échanges (boîte orange) à des mesures ayant moins d'effets de distorsion des échanges. Le plafonnement des niveaux globaux de soutien ayant des effets de distorsion des échanges est important, car il permet de garantir que les ressources productives rares puissent être allouées de manière plus équitable, durable et efficace au niveau mondial. Si le soutien à la fourniture de biens publics est essentiel — et doit être accru dans de nombreux pays —, les aides qui faussent les échanges et les marchés peuvent compromettre la réalisation des objectifs de politiques publiques si elles portent préjudice aux producteurs d'autres pays, notamment ceux des pays à faible revenu, ou si elles aggravent encore plus les effets néfastes sur l'environnement, par exemple par une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, par une utilisation non durable de ressources naturelles telles que l'eau, ou appauvrissent davantage la biodiversité.

Face à ces enjeux, les disciplines en matière de soutien interne à l'agriculture définies dans l'Accord de l'OMC dans ce domaine n'ont guère atteint leurs objectifs. Il y a plusieurs explications à cela :

- Les règles n'imposaient que des réductions modestes de la MGS totale, avec une discipline minimale sur les niveaux de MGS spécifiques aux produits, qui restent très élevés pour quelques produits dans certains pays de l'OMC.
- Les paiements directs découplés peuvent permettre aux bénéficiaires de faire une concurrence déloyale aux producteurs d'autres pays, en particulier ceux des pays à faible revenu.
- Les niveaux autorisés de soutien global ayant des effets de distorsion des échanges (définis comme la somme de la MGS, à laquelle s'ajoute le soutien de minimis, plus le soutien de la catégorie bleue, plus le soutien au titre de l'article 6.2 pour un même membre) restent élevés, ce qui permet aux producteurs des pays fournissant un soutien de concurrencer de manière déloyale ceux des autres pays et compromet les efforts visant à allouer les ressources mondiales de manière plus durable, plus équitable et plus efficace. Les niveaux de soutien réels dans certains grands pays en développement ont également augmenté de manière significative au cours des 25 dernières années.
- Les règles fixent une discipline d'encadrement des niveaux de la MGS à partir d'une période de base historique, ce qui signifie que les membres qui ont commencé avec des niveaux de soutien relativement élevés (principalement les pays à revenu élevé) continuent de bénéficier de plafonds de soutien relativement hauts, tandis que ceux qui historiquement ont fourni peu ou pas de soutien au-dessus du niveau de minimis (c'est-à-dire les pays à revenu faible et intermédiaire) ne se sont pas vu reconnaître d'allocation supplémentaire.

Le comité de négociation est saisi de nombreuses propositions de réforme des disciplines relatives au soutien interne à l'agriculture. Dans le passé, les membres ont en effet proposé des limites au soutien au titre de la boîte bleue, des réductions importantes des niveaux consolidés de la MGS, des réductions des seuils de minimis, des plafonds pour le soutien à des produits en particulier et une contrainte globale sur les niveaux de soutien global ayant des effets de distorsion des échanges. Les disciplines proposées deviennent rapidement complexes, avec des exceptions et des exemptions basées sur une variété de critères. Mais trop peu nombreuses ont été les propositions visant à l'harmonisation.

Le présent rapport propose donc une approche simple selon laquelle les pays pourraient fournir un certain niveau minimal de soutien à leur agriculture pouvant avoir des effets de distorsion des échanges,



sur la base d'un pourcentage de la VDP, en misant surtout sur la transparence grâce à des notifications complètes et opportunes des membres et à l'examen des politiques commerciales²⁴. Pour garantir une mise en pratique équitable de ce principe, certains critères ou des estimations supplémentaires s'avèrent nécessaires, notamment les suivants :

1. Utilisation d'une moyenne mobile (de 3 à 5 ans) pour mesurer le niveau de soutien ayant des effets de distorsion des échanges en pourcentage de la valeur de la production d'un pays : ce niveau serait plafonné et réduit par tranche successive jusqu'à un seuil négocié et convenu, en vue de corriger les inégalités historiques qui existent actuellement et d'harmoniser les niveaux de soutien à l'avenir.
2. En concédant un traitement spécial et différencié aux pays en développement qui en ont besoin, les négociateurs accorderaient à ces membres de l'OMC une période introductive plus longue, un plafond initial plus élevé, ou les deux.
3. Limitation du soutien pouvant être accordé à tout produit, et accord éventuel sur les catégories de produits et le niveau de détail qui serait utilisé pour identifier les produits bénéficiaires d'un soutien, par exemple en déterminant que le soutien serait évalué jusqu'à un niveau à 6 chiffres, sur la base du système harmonisé (SH) de l'Organisation mondiale des douanes²⁵.
4. Exemption des marchés passés à des prix administrés dans le cadre de programmes de stockage public à des fins de sécurité alimentaire, du calcul de la MGS lorsque les prix administrés sont fixés en dessous du niveau des prix du marché international.

Dans le même temps, il est important de maintenir une sphère de sécurité en vertu des règles de l'OMC pour que les pays puissent soutenir les systèmes agricoles et alimentaires par des investissements publics qui ne nuisent pas aux producteurs d'autres pays, notamment pour soutenir la recherche, la lutte contre les ravageurs et les maladies, les services de vulgarisation et de conseil, les infrastructures rurales et d'autres catégories actuellement incluses dans la boîte verte de l'OMC. Dans de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire, le soutien dans ces domaines doit augmenter plutôt que diminuer, si les gouvernements veulent avoir une chance d'atteindre les ODD. Toutefois, les membres de l'OMC devraient également revoir les critères de la boîte verte pour s'assurer qu'ils ne permettent pas aux pays d'y inscrire des mesures de soutien qui causeraient en réalité des distorsions plus que minimales aux marchés mondiaux, et de repenser ces règles pour mieux faire face aux nouveaux défis tels que le changement climatique.

Les gouvernements pourraient lier les progrès en matière de soutien interne à l'agriculture au financement du soutien à la fourniture de biens publics dans les pays à faible revenu (services de vulgarisation et de conseil, infrastructures, recherche, etc.) et aux mesures visant à stimuler la fourniture d'aide alimentaire intérieure lorsque celle-ci est nécessaire (par exemple, par le biais d'un système mondial de bons alimentaires du type proposé par Josling, 2011).

²⁴ Ces recommandations sont limitées aux disciplines de soutien interne. L'économie politique des négociations multilatérales rend peu probable que les négociations sur un volet soient réalisables sans compromis sur d'autres volets, par exemple l'accès aux marchés.

²⁵ Celui-ci précise le niveau de détail auquel un produit est décrit, en utilisant un système convenu au niveau international. Par exemple, si la viande et les abats comestibles reçoivent le code SH à 2 chiffres 02, la viande de bovins (fraîche ou réfrigérée) reçoit le code SH à 4 chiffres 02 01, et les coupes de viande bovine (désossée, fraîche ou réfrigérée) reçoivent le code SH à 6 chiffres, 02 01 30.



5.0 Conclusion

Les règles actuelles de l'OMC sur le soutien interne à l'agriculture ont contribué à apporter une certaine prévisibilité et stabilité aux marchés mondiaux. Elles ont également aidé certains pays à s'orienter vers un soutien accru des biens publics et à s'éloigner des mesures qui nuisent aux producteurs d'autres pays. Toutefois, vingt-cinq ans après l'adoption initiale de ces règles, il est urgent de les revoir, non seulement pour s'assurer qu'elles répondent de manière adéquate aux besoins du monde d'aujourd'hui, mais aussi pour contribuer à un système alimentaire mondial plus équitable, plus durable et plus efficace dans les années à venir. La volatilité actuelle du climat international, accentuée par des phénomènes tels que la pandémie du coronavirus, continuent d'illustrer l'impérieuse nécessité qui s'attache à l'adoption de nouvelles mesures pour améliorer la prévisibilité des cadres de gouvernance du commerce des denrées agricoles et alimentaires.

Il existe, entre les membres de l'OMC, des différences considérables quant au type de soutien qu'ils fournissent et aux instruments qu'ils utilisent pour le mettre en œuvre. De même, les plafonds actuels des aides ayant des effets de distorsion des échanges fixés au niveau de l'OMC sont très inégaux, certains pays bénéficiant d'une marge de manœuvre importante pour apporter un soutien, nuisant aux producteurs d'autres pays, tandis que d'autres sont soumis à des contraintes beaucoup plus sévères. La nature «hybride» des règles en vigueur, qui imposent un encadrement effectif à certains pays par le biais d'un plafond fixe en dollars et d'autres par un plafond flottant exprimé en part de la VDP, vient s'ajouter aux difficultés rencontrées dans le travail d'actualisation de ces règles par les pays.

Ce rapport propose à cet égard une voie à suivre permettant aux pays de fournir un certain niveau minimal de soutien interne à leur secteur agricole pouvant avoir des effets de distorsion des échanges sur la base d'un pourcentage de la VDP, en misant surtout sur la transparence grâce aux notifications des membres et à l'examen de leurs politiques commerciales. Cette démarche les aiderait à avancer vers un système plus équitable de règles mondiales contribuant à des modes de production, de consommation et de commerce plus durables pour l'alimentation et l'agriculture.

Les pays devront convenir de nouveaux plafonds et de réductions progressives de ces plafonds afin de transformer les systèmes et s'éloigner d'un modèle où les agriculteurs de nombreux pays parmi les plus pauvres sont contraints de rivaliser, à armes bien inégales, avec le Trésor public de leurs voisins plus riches. La limitation de la concentration des aides sur des produits particuliers permettra de démanteler certaines des incitations les plus perverses que les gouvernements offrent à leurs producteurs et contribuera également à les faire évoluer vers un système de production et de consommation plus durable pour les denrées alimentaires et les produits agricoles.

Il sera important de maintenir, dans le cadre des règles de l'OMC, une sphère de sécurité pour que les pays puissent soutenir les investissements dans l'alimentation et l'agriculture, sans nuire aux producteurs d'autres pays, notamment en vue d'appuyer le secteur de la recherche, les services de vulgarisation et de conseil, les infrastructures rurales et d'autres catégories pour l'heure incluses dans la boîte verte de l'OMC. Dans de nombreux pays, le soutien dans ces domaines doit augmenter plutôt que diminuer si les gouvernements veulent avoir une chance d'atteindre les ODDs. Toutefois, les membres de l'OMC auraient également tout intérêt à revoir utilement les critères de soutien relevant de la boîte verte afin d'éviter que cette catégorie n'abrite, de manière non intentionnelle, les aides causant des distorsions des échanges plus que minimales, par exemple dans des domaines tels que le soutien au revenu découplé et les aides à l'investissement.

La réforme des règles du commerce mondial n'est pas une tâche facile, surtout dans le domaine de l'agriculture. Mais l'urgence qui s'attache à relever les défis auxquels est confronté le système alimentaire mondial actuel fait que les gouvernements ne peuvent pas et ne doivent pas reculer devant la tâche, si complexe soit-elle. La douzième Conférence ministérielle de l'OMC sera l'occasion inespérée pour les négociateurs de prendre des décisions concrètes dans ce domaine, et de tracer une feuille de route préparant clairement le terrain pour les futures discussions.



Références

- Bellmann, C. (2019). *Subventions et agriculture durable : panorama des politiques*. Hoffmann Centre for Sustainable Resource Economy & Chatham House [en anglais]. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/Subsidies%20and%20Sustainable%20Ag%20-%20Mapping%20the%20Policy%20Landscape%20FINAL-compressed.pdf>
- Bellmann, C., Lee, B., & Hepburn, J. (2019). *Fournir des systèmes d'alimentation et d'utilisation des terres durables : le rôle du commerce international*. Hoffmann Centre for Sustainable Resource Economy & Chatham House [en anglais]. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-10-14-HoffmanCentreTradeandFoodSystems.pdf>
- Brink, L. (2012). *Valeur de la production dans l'agriculture : signification, mesure et implications dans le contexte de l'OMC* [PowerPoint]. Réunion annuelle : International Agricultural Trade Research Consortium, San Diego, Californie [en anglais]. <http://www.uoguelph.ca/catprn/PDF-Pres/brink-iatrc-2012.pdf>
- Brink, L. (2014). *Le soutien à l'agriculture en Inde en 1995-2013 et les règles de l'OMC* (International Agricultural Trade Research Consortium, document de travail N° 14-01). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2434812
- Charveriat, C. (2018). ODD 2.4 : Les politiques relatives au commerce et aux marchés peuvent-elles aider à éradiquer la faim et la malnutrition jusqu'aux ultimes confins de la planète? Tiré de J. Hepburn & C. Bellmann (Eds.), *Atteindre l'Objectif de développement durable 2 : quelles politiques pour le commerce et les marchés?* (p. 39–60). International Centre for Trade and Sustainable Development [en anglais]. https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/achieving_sdg2-ictsd_compilation_final.pdf
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), (non daté). FAOSTAT, <http://www.fao.org/faostat/fr/#home>
- Glauber, J. W. (2019). *L'aide au commerce agricole : implications et conséquences pour les relations commerciales mondiales des États-Unis dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce*. American Enterprise Institute [en anglais]. <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2019/11/Agricultural-Trade-Aid-1.pdf>
- Gouvernement de l'Inde, (2015). *Rapport du Comité de haut niveau sur la réorientation du rôle et la restructuration de la « Food Corporation of India »* [en anglais]. http://fci.gov.in/app2/webroot/upload/News/Report%20of%20the%20High%20Level%20Committee%20on%20Reorienting%20the%20Role%20and%20Restructuring%20of%20FCI_English.pdf
- Hepburn, J. (19 septembre 2019). *La sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'inégalité des revenus et le commerce : tendances récentes et considérations autour de l'inégalité et de la durabilité* (document de référence en anglais). <https://www.iisd.org/sites/default/files/meterial/Background%20Paper%20-%20Food%20Security%20-%20For%20Participants%20V2.pdf>
- Hepburn, J. & Bellmann, C. (novembre 2018). *De quelle manière l'Afrique pourrait-elle être affectée par un soutien spécifique aux produits agricoles?* International Centre for Trade and Sustainable Development [en anglais]. https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/implications_of_wto_talks_on_agricultural_domestic_support_for_least_developed_countries.pdf



- Hoda, A. & Gulati, A. (2013). *La politique commerciale agricole de l'Inde et le développement durable*. International Centre for Trade and Sustainable Development [en anglais]. <http://www.ictsd.org/sites/default/files/downloads/2013/09/indias-agricultural-trade-policy-and-sustainable-development-goals.pdf>
- International Centre for Trade and Sustainable Development. (2016). *Stockage public à des fins de sécurité alimentaire : options pour une solution définitive* [en anglais]. https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/public_stockholding_for_food_security_purposes_options_for_a_permanent_solution.pdf
- International Centre for Trade and Sustainable Development. (2017). *Implications des négociations de l'OMC sur le soutien interne à l'agriculture pour les pays les moins avancés*. https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/info_note_agriculture_domestic_support_and_ldcs_ictsd_en.pdf
- Josling, T. (1977). Les politiques gouvernementales en matière de prix et la structure du commerce agricole international. *Journal of Agricultural Economics*, 28(3), 261–277.
- Josling, T. (2011). *Les bons alimentaires mondiaux : une idée à considérer?* International Centre for Trade and Sustainable Development [en anglais]. <http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/2011/12/global-food-stamps-an-idea-worth-considering.pdf>
- Laborde Debucquet, D., Piñeiro, V., & Glauber, J. W. (2017). *MC11 : Une nouvelle occasion de réduire les distorsions dans le système mondial des échanges agricoles*. Tiré de V. Piñeiro & M. Piñeiro (Éds.), *Les intérêts et les défis du commerce agricole à la Conférence ministérielle de l'OMC de Buenos Aires : Perspective du Cône Sud* (p. 27–42). International Food Policy Research Institute & Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture [en anglais]. <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/131543>
- Matthews, A. (2018). *La politique agricole commune de l'Union européenne de l'après 2020 : sens du changement et effets potentiels sur le commerce et le marché*. International Centre for Trade and Sustainable Development [en anglais]. https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/ictsd_-_the_potential_trade_and_market_effects_of_the_eu_cap_post_2020_-_alan_matthews_0.pdf
- Montemayor, R. (2014). *Stockage public à des fins de sécurité alimentaire : scénarios et options pour une solution définitive*. International Centre for Trade and Sustainable Development [en anglais]. <https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/Public%20Stockholding%20for%20Food%20Security%20Purposes%20Scenarios%20and%20Options.pdf>
- Ni, H. (2013). *Soutien interne à l'agriculture et développement durable en Chine*. International Centre for Trade and Sustainable Development [en anglais]. <https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/2013/05/agricultural-domestic0asupport-and-sustainable0adevelopment-in-china.pdf>
- Organisation de coopération et de développement économiques, (2018). *Politiques agricoles en Inde*. <https://www.oecd.org/regional/agricultural-policies-in-india-9789264302334-en.htm>
- Organisation de coopération et de développement économiques, (2019). *Politiques agricoles : suivi et évaluation, 2019*. https://www.oecd-ilibrary.org/fr/agriculture-and-food/politiques-agricoles-suivi-et-evaluation-2019_f8360614-fr.
- Organisation mondiale du commerce, (OMC). (1994). *Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay*. https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/14-ag_01_f.htm



- Organisation mondiale du commerce, (OMC). (6 mars 2013). *Examen des politiques commerciales : l'Indonésie*. Rapport du Secrétariat (WT/TPR/S/278). https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp378_f.htm
- Organisation mondiale du commerce, (14 septembre 2017). Annexe 8 : le Togo. Tiré de *Examen des politiques commerciales : Les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEOMA)*. Rapport du Secrétariat (WT/TPR/S/362). https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s362-08_e.pdf
- Organisation mondiale du commerce, (2018a). *Certaines mesures de l'Inde prévoyant un soutien des prix du marché pour le riz et le blé. Communication des États-Unis d'Amérique en application de l'article 18.7 de l'Accord sur l'agriculture (G/AG/W/174)*. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/W174.pdf>
- Organisation mondiale du commerce, (2018b, 23 avril). *Examen des politiques commerciales : la Norvège*. Rapport du Secrétariat (WT/TPR/S/373). https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp473_f.htm
- Organisation mondiale du commerce, (18 octobre 2019). *Respect de l'obligation de notification : Note du Secrétariat (G/AG/GEN/86/Rev.36)*. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/GEN86R36.pdf>
- Stancanelli, N. (2009). Le contexte historique de la « boîte verte ». Tiré de R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann, & J. Hepburn (Eds.), *Les subventions agricoles relevant de la boîte verte de l'OMC : assurer la cohérence avec les objectifs de développement durable* (p. 19–35). Cambridge University Press [en anglais].
- Xie, J. (2009). Point de vue de la Chine sur la boîte verte. Tiré de R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann, & J. Hepburn (Eds.), *Les subventions agricoles dans la boîte verte de l'OMC : assurer la cohérence avec les objectifs de développement durable* (p. 399–411). Cambridge University Press [en anglais].
- Yamashita, K. (2015). *La politique commerciale agricole du Japon et le développement durable*. International Centre for Trade and Sustainable Development [en anglais]. https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/Japanese%20Agriculture%20Trade%20Policy%20and%20Sustainable%20Development_0.pdf
- Yu, W. (2017). *Comment les réformes de la politique agricole chinoise pourraient-elles affecter le commerce et les marchés ? L'exemple des céréales et du coton*. International Centre for Trade and Sustainable Development [en anglais]. https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/wusheng_yu_paper_final.pdf

©2020 The International Institute for Sustainable Development
Published by the International Institute for Sustainable Development.

Head Office

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)



[iisd.org](http://www.iisd.org)