

TABLE RONDE: ACCORD AGRICOLE DE L'OMC (13.3.2003)

Présentation conjointe des ONG d'environnement et de développement

Préambule

La présente note relève d'un travail commun de réflexion et de rédaction émanant tant des ONG dites de " développement " que celles d' " environnement ". Cette réflexion commune n'est ni nouvelle, ni spécifique en Belgique. Dans notre pays elle se place dans un contexte de concertation entre divers acteurs de la société civile concernés par les enjeux agricoles réunis au sein de la Plate-forme pour la souveraineté alimentaire (PFSA)¹ ou du Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (VODO).

Cette réflexion au niveau belge se prolonge aussi à un niveau international, tant dans le cadre de réseaux liés aux enjeux du commerce agricole qu'en facilitant la concertation entre les organisations agricoles européennes et celles des pays en développement.

L'invitation qui nous est faite est un premier pas qui fait suite à la conférence de Leuven en novembre dernier, mais celui-ci n'est pas suffisant. Les quelques minutes qui nous sont octroyées ne peuvent être considérées comme modèle suffisant de dialogue². A ce sujet, nous nous permettons de nous référer à la note distribuée par un ensemble d'ONG.

Introduction

Dans cette intervention, nous voulons tout d'abord indiquer pourquoi nous pensons que les propositions dites "Harbinson" ne constituent pas une base acceptable de négociation. Ensuite, nous voulons illustrer les enjeux principaux auxquels l'agriculture est confrontée aujourd'hui, afin de pouvoir mettre en avant nos principales propositions alternatives.

Harbinson : des propositions partiales et inadéquates

Cette rencontre se place dans le cadre de l'actuelle négociation sur l'Accord Agricole telle que prévue dans la déclaration de Doha³.

-
- 1 En tant qu'ONG nous avons toujours voulu nous concerter avec les premiers acteurs concernés, à savoir les organisations agricoles, avec lesquels nous tentons de dégager des consensus, par exemple notre réponse commune à votre lettre ouverte sur la globalisation.
 - 2 Afin de mettre en place un dialogue véritable, il y aurait lieu de mettre en œuvre et développer des groupes de travail permanents entre les services chargés des négociations internationales et les divers acteurs de la société civile concernés par les enjeux agricoles. Ceci afin de nous permettre de présenter nos positions et d'échanger d'une manière plus complète et plus construite encore.
 - 3 Ces négociations paraissent aujourd'hui dans l'impasse, et les propositions dites " Harbinson " ne permettent pas de rapprocher les points de vues sur les modalités spécifiques de négociation. En tenant compte des spécificités agricoles, de développement durable, des

Ces propositions ne peuvent en aucun cas être considérées comme point de départ.

Rappelons ici quelques points essentiels que ces propositions ignorent :

- Les « *non trade concerns* »⁴. Cheval de bataille de la Commission et qui pour nous sont essentiels, sont largement ignorées dans les propositions de Harbinson et ne sont plus reprises que dans leur dimension « soutiens internes », et ce encore de façon limitée. Les propositions s'orientent donc vers une assimilation toujours plus en plus grande des produits agricoles aux biens industriels.
- l'évaluation d'impact. Conformément à l'article 20 de l'Accord Agricole, une évaluation de cet accord devait se faire. Mais comme pour les autres accords commerciaux de l'OMC, celle-ci n'a pas été réellement faite. Pourtant, de nombreuses études ont démontré l'impact souvent négatif pour les pays en développement (à l'exception de quelques pays du groupe de Cairns), ou les conséquences environnementales néfastes de la libéralisation des marchés agricoles. Faute de tenir compte de ces études les propositions Harbinson risquent d'accroître les effets négatifs dus aux orientations de l'Accord de '95.
- L'illustration la plus évidente en est le maintien, au nom du commerce au prix le plus bas, de pratiques de dumping au niveau mondial et l'érosion progressive des accords préférentiels.

En résumé, ce texte ne correspond pas aux attentes de nombreux pays et fait une lecture partielle des nombreuses propositions faites dans le cadre de l'article 20. De plus ces propositions ne constituent en aucune manière des réponses adéquates aux crises agricoles tant au Nord et au Sud ni à leurs conséquences sociales et environnementales.

Au-delà du discours de libre-échange: des constats

Depuis les accords de Marrakech, force est de constater que la libéralisation des marchés agricoles ne répond pas au double paradoxe d'un monde où coexistent la faim et les surplus agricoles, et où ce sont principalement les paysans, et en particuliers les femmes, qui sont touchés par la faim, voire dans certains cas la famine.

Le problème des exportations subventionnées - quelles que soient leurs formes -, déstructurantes pour de nombreux pays du Sud, est réel ; Il

inégalités Nord-Sud, les propositions Harbinson - ainsi que la déclaration de Doha - sont pour nous inacceptables.

4 les multiples fonctions de l'agriculture sont ignorées. L'agriculture pourtant a une place essentielle pour remplir un ensemble de fonctions, différentes selon les pays et régions. Le groupe des 'Amis de la multifonctionnalité' les ont mises en avant, d'autres pays en développement l'ont fait de leur côté. Une bonne politique agricole doit répondre à ces différentes fonctions de l'agriculture, au-delà d'une production efficace: la sécurité alimentaire, l'emploi d'une majorité de la population pour les pays du Sud, le développement rural et l'entretien de l'environnement, le maintien de la biodiversité et des paysages, ou encore le bien-être animal.

doit être absolument résolu. Mais il ne doit pas faire perdre de vue le contexte plus large dans lequel il se situe, celui d'une libéralisation des marchés agricoles encouragée par l'OMC. Cette libéralisation conduit à favoriser les échanges agricoles, sans tenir compte du niveau déprécié ou de l'instabilité des prix mondiaux, ni des modes de production non durable, ni de l'inégalité des acteurs économiques⁵. Le problème d'importations déstabilisatrices ou déstructurantes existe dans la plupart des régions du monde dont l'Europe (Ex. : céréales d'Ukraine, corn gluten feed des Etats-Unis,...). Un plaidoyer pour une plus grande libéralisation des marchés est présenté comme la seule option de bon sens. Pourtant c'est ignorer non seulement les causes des interventions publiques⁶ dans les politiques agricoles et commerciales mais aussi la nécessité d'instruments de régulation des marchés tels que les tarifs douaniers ou des mesures de gestion de l'offre.

Mis à part certaines cultures tropicales, les marchés agricoles du monde entier sont tout d'abord orientés vers la satisfaction de la demande locale ou nationale: seuls 10% des produits agricoles sont échangés sur les marchés internationaux. Il s'agit dans ce cas principalement d'échanges d'excédents et de déficits alimentaires, soumis à des marchés extrêmement volatils et dépréciés.

Par la libéralisation des marchés agricoles, que ce soit par des mesures d'accès aux marchés ou de diminution des barrières tarifaires, ce sont pourtant les prix mondiaux qui deviennent l'étalon universel.. Ces prix, anormalement faibles, ne sont pourtant pas représentatifs des réalités productives et sociales de la très large majorité des producteurs. Ceci sans considérer les coûts environnementaux de certaines productions⁷. Comment prétendre d'ailleurs à un étalon universel, alors que producteurs opèrent dans des conditions tant économiques que climatiques très différentes⁸ ?

Pourtant l'accord agricole les met directement en compétition et fixe comme référence universelle ces prix des marchés internationaux.

Les externalités tant positives que négatives ne sont pas considérées dans la fixation des prix. Au niveau des échanges agricoles, cela se manifeste en particulier par l'absence d'intégration des coûts réels du transport, susceptibles de modifier fondamentalement les échanges.

5 Les conglomérats privés tant en amont qu'en aval de la production agricole qui déstructure les marchés

6 Une des raisons principales des interventions publiques peut être ramenée à compenser les prix mondiaux dépréciés, qui ne couvrent pas les coûts de production.

7 (Ex. : élevage intensif, monocultures de soja)

8 Les conditions géographiques et naturelles, les structures de production, l'accès inégal aux moyens de production (terre, eau, technologies,...), les fonctions non commerciales assurées par l'agriculture, l'intérêt biologique particulier de certaines zones, ...expliquent des écarts importants de productivité et de coûts de production. Notons que seulement 28 millions d'agriculteurs disposent d'un tracteur (sur 1,3 milliards d'agriculteurs). L'agriculture industrielle et latifundiste a une productivité par actif jusqu'à 1.000 fois supérieure à une agriculture orpheline dont dépend la survie de la moitié des agriculteurs.

Un prix-vérité du transport (en particulier aérien) permettrait d'éviter de facto des concurrences agricoles malsaines actuellement observées sur le marché mondial.¹⁰

Dans votre récente lettre aux alter mondialistes, vous évoquiez les effets désastreux des subsides à l'exportation de lait européen sur la production laitière en Jamaïque. Dans une perspective globale que révèle votre exemple? L'origine du lait importé n'est pas essentielle pour les producteurs jamaïquains (l'importation du lait de Nouvelle-Zélande dont les coûts de production sont très faibles, aurait les mêmes effets). C'est avant tout l'insuffisance de la protection douanière en Jamaïque, qui handicape la production laitière locale face à des marchés mondiaux que l'on sait imparfaits^{11 12}.

Comment expliquer le marasme actuel sur le marché du café? La situation catastrophique des producteurs ne peut pas être attribuée à une intervention des pouvoirs publics. C'est plutôt l'inverse depuis la libéralisation du marché mondial: au cours des 10 dernières années, le revenu des paysans producteurs a été réduit de moitié, sans réelle incidence sur le niveau de prix aux consommateurs.

Ces constats vont dans le même sens: le libre-échange dans l'agriculture n'est pas une réponse adéquate pour un développement durable.

Au contraire l'intervention publique est nécessaire à différents niveaux afin de répondre aux attentes sociétales. Le fonctionnement libre des marchés agricoles et le libre-échange, avec une concurrence maximale entre producteurs du Nord et du Sud n'ont qu'un seul résultat: pousser davantage encore à la baisse le prix des produits agricoles et appauvrir les producteurs familiaux du Nord comme du Sud. Au profit des consommateurs? L'expérience ne le prouve guère. Au profit des grands conglomérats de transformation et de commercialisation, approvisionnées en matières premières à très bas prix? Beaucoup plus sûrement.

Vers un commerce durable et solidaire

9 L'absence de taxation des combustibles aériens est un des aspects ainsi que la taxe énergie-CO2 (pourtant promise dans le programme gouvernemental de 99) à laquelle votre parti s'oppose toujours.

10 Les haricots du Kenya, les pommes d'Afrique du Sud ne sont concurrentiels sur notre marché qu'au prix d'une pollution de l'air dont les conséquences ne sont pas intégrées dans le prix du produit, faute de règles communes qu'il y aurait lieu de développer au plus tôt et, en tout cas, dans le cadre des actuelles négociations.

11 (et dans le cas de la Jamaïque, comme pour de nombreux pays en développement cette insuffisance des protections est due aux programmes d'ajustements structurels imposés par le FMI et la Banque mondiale soit par des décisions prises par les pays industrialisés)

12 Les prix mondiaux sont non seulement très fluctuants. Ils sont aussi chroniquement déprimés et couvrent à peine le coût de production du producteur le plus efficient.

Pour assurer un avenir à l'agriculture et aux paysannes et paysans, les possibilités de produire de manière durable dans chaque région du monde doivent être maintenues et améliorées. La poursuite de cet objectif suppose une coopération pour gérer la production agricole au niveau mondial. Cette coopération doit se baser sur les principes directeurs suivants :

L'agriculture familiale revêt une importance capitale pour assurer la sécurité alimentaire et l'accès durable et équitable des populations aux ressources au niveau mondial.¹³

Les attentes de la société à l'égard de l'agriculture sont multiples : outre la sécurité alimentaire des populations, elle contribue à maintenir et améliorer les ressources environnementales et elle joue son rôle dans les dynamiques du développement rural.

Pour ce faire, la souveraineté alimentaire constitue une condition indispensable pour que l'agriculture puisse assurer les rôles qui lui sont dévolus. La souveraineté alimentaire désigne le DROIT des populations, de leurs Etats ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans que celles-ci viennent déstabiliser les marchés internes des autres pays. La souveraineté alimentaire inclut le droit des Etats à se protéger des importations agricoles et alimentaires à trop bas prix et à appliquer le principe de précaution^{14 15}.

Nécessité de mesures de régulation de marchés internes

L'Accord Agricole doit en premier lieu permettre aux populations et leurs Etats de prendre des mesures de régulation de leurs marchés internes¹⁶. Elles doivent permettre deux axes essentiels : le droit de protection aux frontières et la gestion de l'offre.

Tout cela vaut pour le Sud comme pour le Nord. Mais en premier lieu et à court terme il est crucial que les pays en développement puissent relever leurs tarifs douaniers, jusqu'aux niveaux adéquats pour garantir leur souveraineté alimentaire, soutenir une croissance interne fa-

13 Dans les pays en voie de développement, les productions vivrières, réalisées par de petites exploitations familiales, demeurent toujours la meilleure source de sécurité alimentaire. Elles souffrent trop souvent d'un déficit de protection vis-à-vis des marchés mondiaux et devraient être au cœur des politiques de développement, contrairement aux cultures d'exportation. Celles-ci, destinées aux pays riches, sont souvent réalisées dans de très grandes exploitations commerciales, évinçant la population locale des meilleures ressources naturelles disponibles pour pouvoir affronter le marché mondial et maximiser les profits¹³.

14 Ce principe de précaution implique la possibilité pour chaque Etat de rejeter les OGM et la nécessité d'imposer des normes contraignantes à cet égard afin d'éviter la contamination de régions entières ayant opté pour une agriculture exempte d'OGM. La durabilité et l'absence de risque environnemental sont à ce prix. Nous observons en outre que le développement de ceux-ci se fait actuellement au seul et unique profit des sociétés développant ces organismes, tendant à renforcer la dépendance des producteurs vis-à-vis de celles-ci et limitant leur indépendance.

15 La reconnaissance de la souveraineté alimentaire et de la prépondérance de l'agriculture familiale, doit se traduire dans des politiques agricoles efficaces assurant des prix reflétant les réalités productives, sociales et environnementales.

16 Car les pouvoirs publics ont une responsabilité importante de régulation des marchés intérieurs de produits agricoles, particulièrement en l'absence de tout effort de régulation au niveau supérieur, régional ou international.

avorable à l'éradication de la pauvreté et au développement rural durable.

1. Protection des frontières

Comme le principal instrument de la régulation des marchés intérieurs qui est disponible pour les pays en développement est la protection douanière, il est indispensable de maintenir le droit à un tarif douanier suffisamment protecteur pour assurer, par la régulation, des prix compatibles avec les attentes de la société (sécurité alimentaire, revenus décents pour les paysans et agriculteurs, gestion durable des ressources naturelles...)¹⁷.

La critique selon laquelle les droits de douane occasionneraient des distorsions plus fortes que les systèmes d'aides directes repose sur un *a priori* erroné, celui de marchés mondiaux supposés parfaits.

2. Gestion de l'offre

Complémentaire à la protection aux frontières, des prix compatibles avec les attentes de la société peuvent être soutenus grâce notamment à des mesures de gestion de l'offre au travers de quotas de production, par exemple. De telles mesures, ont une grande utilité qui, par ailleurs, dépasse la régulation des marchés, dans la mesure où elles peuvent aider à mieux répartir la production entre les régions et entre les producteurs.¹⁸

3. Intégrer les externalités

En ce qui concerne spécifiquement les " *non trade concerns* ", il est inacceptable de voir ceux-ci systématiquement relégués à l'arrière-plan des négociations voire carrément ignorés alors qu'ils constituent un pré requis indispensable sur lequel notre pays ne peut et ne doit pas transiger¹⁹.

Ceux-ci se rapportent tant à la protection de l'environnement au sens large mais aussi à la protection de la biodiversité, des paysages et la culture. Le bien-être animal et le cadre de travail doivent également être intégrés en tant que valeurs à défendre et pas en tant qu'aménités à chiffrer.

L'intégration des externalités dans le prix passe par une réelle politique durable des produits incluant des normes de productions écologi-

17 Les propositions de produits sensibles sont largement insuffisantes. L'Union Européenne quant à elle veut maintenir sa position compétitive par des aides directe, pratiques assimilables au dumping sans permettre les pays tiers de s'en protéger.

18 Si la Belgique a défendu le maintien de mesures de gestion de l'offre laitier, elle reste bien isolée dans l'Union avec cette position.

19 Nous en avons pour preuve le rapport Harbinson qui, bien que stipulant dans son introduction que " les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte dans les négociations comme il est prévu dans l'Accord sur l'agriculture " (extrait de la Déclaration ministérielle de Doha), en parle exclusivement dans le §27 et fait allusion à " la mesure dans laquelle ces questions devraient être prises en compte dans les modalités à établir ".

ques mais également une éco-fiscalité adéquate et ambitieuse visant à décourager l'achat de tout produit non respectueux de l'environnement.

20

20 A cet égard, les engagements du Gouvernement se sont montrés plus que modestes depuis 1999.

Mesures des régulations internationales

Au niveau international, l'utilité des échanges est incontestable, mais ceux-ci doivent s'inscrire dans le cadre de mécanismes de régulation²¹ ; ils doivent tenir compte des exigences d'équité et de solidarité et de protection de l'environnement. La première exigence de solidarité est d'éviter que des courants d'échanges ne viennent déstabiliser les marchés internes des autres pays.

4. Accords internationaux par produit

Pour améliorer le fonctionnement des marchés mondiaux, un minimum de coordination est à réaliser entre les principaux pays exportateurs en ce qui concerne l'offre mise sur le marché. Un rôle actif est à redonner aux accords internationaux par produit, particulièrement pour les produits tropicaux (café, cacao,...) captifs d'un commerce Sud-Nord. Les promesses pour renforcer ces accords restent toujours sans suite.

5. Un accès aux marchés régulés

En terme d'accès aux marchés, il est rappelé l'utilité de contingents d'importation préférentiels pour assurer aux producteurs des pays en développement des recettes d'exportation valables ; cet instrument permet d'assurer un accès des produits du Sud à des marchés du Nord, régulés et donc rémunérateurs, et pouvant le rester. Une régulation du marché domestique des pays riches peut, lorsqu'elle est combinée à des contingents d'importation préférentielle, contribuer à leur assurer des meilleures recettes à l'exportation.²²

Une analyse partagée par d'autres...²³

Les propositions évoquées ci-dessus, nous les avons débattues à Bruxelles avec des représentants d'une trentaine d'organisations africaines et européennes de producteurs familiaux et d'ONGs. Les conclusions sont unanimes. Les prix des marchés internationaux, bien trop bas, ne sont pas représentatifs des réalités productives et sociales de la très large majorité des producteurs. Seules des protections efficaces aux frontières, établies par des droits de douanes peuvent, d'une part, rétablir des prix raisonnables et, d'autre part, être praticables à la fois par les pays pauvres et les pays industrialisés. S'y ajoutent pour les exportations des pays du Sud l'intérêt d'une

21 Une libéralisation totale, qui aurait comme résultat la baisse et volatilité de prix pour les agriculteurs et un risque de réduction d'accès à la terre pour les exploitations familiales, est à rejeter.

22 Nous regrettons que l'Europe dans ces négociations avec les ACP, ou avec des initiatives "Tout sauf les Armes" va dans le sens d'une érosion de ces systèmes préférentiels.

23 Néanmoins, sans être totalement satisfaisant, il est encourageant de constater que lors du dernier Sommet Franco-Africain, le président Chirac a présenté des propositions de moratoire de toutes formes de soutien à l'exportation, la nécessité des prix rémunérateurs pour les produits agricoles et la défense de systèmes commerciaux préférentiels.

amélioration de leurs prix de vente, grâce aussi bien à des contingents d'importation préférentielle sur les marchés régulés du Nord (cf. protocole sucre de Lomé) qu'à des accords internationaux pour les produits tropicaux (café, cacao,...). De manière générale, un effort concerté de régulation des marchés mondiaux serait le bienvenu pour tous, producteurs du Sud et du Nord.

C'est sur base de ce type de mesures qui renforcent une agriculture durable et un commerce solidaire que l'Europe sera capable de forger une alliance véritable avec les pays en développement et leur population.