

PARLEMENT EUROPEEN

Direction générale des Etudes

DOCUMENT DE TRAVAIL

**LES NÉGOCIATIONS DE L'OMC
DANS LE DOMAINE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION
LES POSITIONS STRATÉGIQUES DES USA ET DE LA CHINE**

Série agriculture, forêts et développement rural

AGRI 135 FR

La présente publication est disponible dans les langues suivantes: EN (langue originale), FR.

Une liste complète des publications de la série *Agriculture, Forêts et Développement rural* figure à la fin de ce document.

Éditeur: Parlement européen
L-2929 Luxembourg

Auteurs: Prof. A. Matthews et Prof. K. Ingersent
Trinity College, Dublin 2/Ireland

Résponsable: M. Jean-François TRONQUART
Direction générale des Études
Division de l'Agriculture, de la Politique régionale, des Transports et de la
Coopération au Développement
Bâtiment Robert Schuman
Bureau 06A023
Tel: (352) 4300 23424
Fax: (352) 4300 27719
E-mail: jtronquart@europarl.eu.int

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du responsable et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Manuscrit achevé en mai 2001.

PARLEMENT EUROPEEN

Direction générale des Etudes

DOCUMENT DE TRAVAIL

**LES NÉGOCIATIONS DE L'OMC
DANS LE DOMAINE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION
LES POSITIONS STRATÉGIQUES DES USA ET DE LA CHINE**

Série agriculture, forêts et développement rural

**AGRI 135 FR
11-2001**

Table des matières

Avant-propos	5
Résumé	9
INTRODUCTION	17
CHAPITRE 1: CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA POSITION DES ÉTATS-UNIS AU SEIN DES NÉGOCIATIONS SUR LE COMMERCE AGRICOLE	23
1.1 Évolution récente de l'économie agricole aux États-Unis	23
1.2 Examen des objectifs agricoles des États-Unis et des résultats obtenus au cours des négociations multilatérales du Cycle d'Uruguay	25
1.3 Principaux changements intervenus dans la politique agricole des États-Unis depuis la fin du Cycle d'Uruguay	30
1.4 Travaux préparatoires en vue de la prochaine loi américaine d'orientation agricole	34
1.5 Critique de l'évolution de la politique agricole aux États-Unis à la lumière de ses engagements à l'OMC	42
1.6 Conclusion	45
CHAPITRE 2: LES IMPLICATIONS DE L'ACCESSION DE LA CHINE À L'OMC POUR SON ÉCONOMIE AGROALIMENTAIRE	47
2.1 Politique agricole en Chine	47
2.2 L'offre agricole de la Chine en vue de son accession à l'OMC	59
2.3 Perspectives alimentaires de la Chine pour les dix années à venir	66
2.4 Conséquences de l'offre de la Chine à l'OMC	70
CHAPITRE 3: ENJEUX STRATÉGIQUES DU CYCLE ACTUEL DE NÉGOCIATIONS AGRICOLES DANS LE CADRE DE L'OMC	81
3.1 Négociations relatives à l'accès au marché	81
3.2 Concurrence à l'exportation	89
3.3 Soutien interne	90
3.4 Considération autres que d'ordre commercial	93
3.5 Traitement spécial et différencié	95
3.6 Mesures sanitaires et phytosanitaires	96
3.7 Remarques finales	97
BIBLIOGRAPHIE	99

GLOSSAIRE

AACU	: Accord sur l'Agriculture du Cycle d'Uruguay
ABH	: Accord de Blair House
ARP	: Acreage Reserve Program
BNT	: Barrières Non Tarifaires
COFCO	: China cereals, Oils and Foodstuff Company
CRP	: Conservation Reserve Program
CT	: Contingents Tarifaires
DP	: Deficiency Payments
FAIR Act	: Federal Agricultural Improvement and Reform Act
FARRM	: Farm and Ranch Risk Management
FFB	: Freedom to Farm Bill
MALs	: Marketing Assistance Loans
MFA	: Multi Fiber Agreement
MGS	: Mesure Globale de Soutien
PAA	: Projet d'Accord sur l'Agriculture
PFC	: Production Flexibility Contracts
SFTC	: State Foreign Trade Corporation
SIS	: Supplemental Income Support
SPS	: Sanitary and Phytosanitary
TRIP	: Trade Related Intellectual Property rights
TRQ	: Tariff Rate Quotas
USDA	: United States Department of Agriculture

AVANT-PROPOS

Après l'échec de Seattle, les négociations agricoles ont démarré à Genève sur la base juridique de l'article 20 de l'Accord agricole de Marrakech. Jusqu'à présent, le Comité de l'agriculture de l'OMC s'est réuni sept fois en sessions extraordinaires avant de pouvoir établir une analyse de la situation au mois de mars 2001. Cette première phase a permis à 125 pays membres de l'OMC de présenter, individuellement ou en groupe, 45 propositions de négociation et trois contributions techniques. En attendant le résultat final de la nouvelle Conférence interministérielle qui aura lieu du 9 au 13 novembre 2001 à Doha (Qatar), la deuxième phase a été lancée, avec un nouvel agenda de négociation portant sur dix thèmes commerciaux et non commerciaux. Ces derniers seront développés au cours de six nouvelles sessions extraordinaires étalées jusqu'en mars 2002.

Dans ce contexte, la Commission européenne a finalisé ses travaux en approuvant le 8 novembre 2000 une proposition globale de négociation des CE pour l'agriculture, adoptée par le Conseil et présentée à l'OMC le 15 décembre 2000. Cette proposition démontre que l'UE est disposée à poursuivre les réformes entreprises au sein de la PAC avec l'objectif de donner un contenu concret à ce qui doit être, pour les années à venir, le modèle agricole européen dont le concept de multifonctionnalité agricole constitue la pierre angulaire.

Sur cette base, suite à l'avis de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen (Arlindo Cunha, PE 286.401), la plénière (Rapport Schwaiger, A5-0076/2001 - PE 301.341, p. 45) a pris connaissance que les négociations multilatérales en cours devront répondre aux axes stratégiques suivants:

- 1. La nécessité d'un cycle global de négociation en vue de sauvegarder le modèle agricole européen: au cœur du problème, le fait qu'en principe, il semble difficile de maintenir notre modèle dans le cadre du carcan strictement libéralisateur de l'Accord sur l'agriculture de Marrakech, sans aborder d'autres volets de l'OMC, notamment: l'Accord sur l'application des normes sanitaires et phytosanitaires - SPS (en vue de la protection de la santé publique), l'Accord sur les obstacles techniques au commerce - OTC/TBT (en vue de la valorisation des méthodes de production utilisées) et l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce - ADPIC/TRIPS (en vue de la protection des appellations géographiques et des appellations d'origine).*
- 2. L'introduction de la multifonctionnalité agricole dans l'Accord sur l'agriculture de Marrakech sur la base de l'article 20 (considérations non commerciales - non trade concerns) en vue de faire ressortir les différents rôles non productifs de l'activité primaire, et en particulier:*
 - Le poids différent des facteurs productifs (superficie, eau, main d'œuvre) dans les diverses agricultures de l'UE élargie et du monde, aboutissant à différentes formes de production et d'aménagement de l'espace;*
 - Les externalités positives liées à l'activité agricole, traditionnellement fournisseur de biens et, plus récemment, de services reconnus d'intérêt public (sous la forme d'une contribution à la conservation de l'environnement et de la biodiversité, à l'aménagement*

du territoire, à la sécurité alimentaire, à la santé publique, au développement des communautés rurales ainsi qu'à la préservation de l'emploi dans les campagnes);

- *Le fait que ces biens et services d'intérêt public liés à l'activité agricole et que la société demande ne peuvent être garantis que par la présence des agriculteurs dans l'espace rural et, en définitive, que par le maintien de la fonction productive de l'agriculture sur tout le territoire de l'UE.*
3. *La sauvegarde, dans ce cadre, du caractère multifonctionnel de l'agriculture, comme condition sine qua non pour que les citoyens européens acceptent une plus grande ouverture des marchés agricoles, dans la mesure où le modèle agricole européen est étroitement lié à un modèle alimentaire européen et, en dernier lieu, au modèle social sous-jacent à l'intégration communautaire. Ce modèle social ne peut exclure le monde rural de ses bénéfices et exige de surcroît le contrôle des pouvoirs publics dans des domaines sensibles pour les citoyens comme la sécurité alimentaire, la qualité des produits, la protection de l'environnement ou le bien-être des animaux.*
4. *D'autre part, la reconnaissance de la multifonctionnalité agricole au niveau multilatéral et, en dernier ressort, des modalités instrumentales considérées compatibles pour sa défense. Cette reconnaissance qui peut devenir le saut qualitatif qui aboutit à une nouvelle politique agricole et rurale commune - plus cohérente avec le maintien du modèle agricole et alimentaire européen et adaptée aux besoins des pays candidats - pourrait se fonder sur trois piliers:*
- a) *la régulation des marchés agricoles, progressivement plus ouverts mais toujours aussi déséquilibrés, dans le droit fil du principe de stabilité qui incarne le projet d'intégration européen;*
 - b) *le développement rural durable, tout en soutenant, via les pouvoirs publics, les biens et les services d'intérêt public liés à l'agriculture, que le marché n'est jusqu'à présent pas capable de rémunérer; et, enfin,*
 - c) *la garantie de produits sains et de qualité pour les consommateurs.*
- Le prochain paquet de réformes de la PAC, prévu pour 2002, pourrait être un pas important dans cette direction, tout en facilitant les négociations agricoles en cours.*
5. *Enfin, que le concept de multifonctionnalité constitue aussi un fondement majeur pour la défense d'un traitement particulier et différencié en faveur des pays en développement et qu'en permettant de mettre en exergue divers aspects selon les priorités internes de chaque pays, ce concept peut également faciliter le ralliement d'autres membres de l'OMC aux thèses communautaires.*

En conclusion, la multifonctionnalité agricole devient un axe prioritaire de l'UE face au cycle du millénaire, un axe qui peut renforcer sa position de négociation dans son ensemble.

Sur la base de ces travaux, la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen compte se prononcer à l'avenir sur l'évolution des négociations agricoles multilatérales ainsi que sur une éventuelle démarche d'un cycle global après la Conférence interministérielle de Doha. Elle a demandé, dans ce contexte, à la DG IV deux études pour renforcer ses travaux:

- l'une, interne, sur les stratégies des principaux Membres de l'OMC en vue des prochaines négociations agricoles, rédigée par la DG des Études;
- l'autre, externe, sur les positions spécifiques des États-Unis et de la Chine (en sa qualité de nouveau membre de l'OMC), rédigée par le Trinity College de Dublin.

Profitant de la publication et de la présentation publique de ces deux études pendant la réunion de la commission de l'agriculture et du développement rural du 11 septembre 2001, je remercie et félicite les auteurs pour leurs efforts. Ils ont fait preuve de rigueur professionnelle et rempli toutes nos attentes. Ces travaux seront sans doute très utiles au Parlement européen dans la perspective de l'élaboration d'un nouvel accord agricole au sein de l'OMC plus cohérent avec notre modèle agricole et social.

Arlindo CUNHA.

*Rapporteur permanent pour l'OMC de la
Commission de l'agriculture et du développement
rural du Parlement européen.*

Résumé

Le processus multilatéral de traitement de la demande d'accession de la Chine à l'OMC a été relancé à Genève en juin 2000 avec la reprise des travaux du groupe de travail préparant l'accession de ce pays. Depuis lors, le groupe de travail s'est réuni à sept reprises, notamment en janvier 2001 pour la dernière fois, et des progrès considérables ont été réalisés dans le sens de la finalisation des engagements multilatéraux auxquels la Chine souscrira dans son protocole d'accession à l'OMC et dans le rapport annexé du groupe de travail. Parmi les domaines dans lesquels des progrès ont été accomplis figurent le contrôle judiciaire, l'administration uniforme et la transparence, les mécanismes de sauvegarde spécifiques à certains produits, les mesures non tarifaires et anti-dumping, la gestion des contingents tarifaires et un mécanisme de révision transitoire. Les travaux se poursuivent dans d'autres domaines tels que l'agriculture, les subventions industrielles, les obstacles techniques au commerce, les droits commerciaux et le commerce de services. Bien que les membres de l'OMC ne soient pas parvenus à s'entendre sur les conditions de l'accession avant la fin de l'an 2000 tel qu'on l'avait espéré au départ, on estime désormais que l'accession de la Chine fera l'objet d'un accord dans le courant de 2001.

Suite à son accession à l'OMC, la Chine sera autorisée à participer aux négociations agricoles en cours. La question qui se pose manifestement est de savoir si l'accession de la Chine facilitera ou compliquera l'aboutissement à un accord dans le cadre des négociations agricoles. L'accession de la Chine à l'OMC ne sera pas sans incidence sur les alliances et les coalitions qui se sont formées entre les principaux participants. En particulier, une analyse des effets de l'accession de la Chine à l'OMC sur le dialogue entre l'UE et les États-Unis s'impose. Ce rapport commence par une analyse de l'évolution de la politique agricole américaine depuis la conclusion, en 1995, de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay. Il examine les changements intervenus récemment dans la politique agricole américaine et leur éventuelle conséquence pour la prochaine loi d'orientation agricole, dont les travaux préparatoires ont déjà commencé au sein du Congrès américain (chapitre 1). La Chine ne participant pas encore à ces négociations, les opinions qui lui sont attribuées dans ce rapport sont spéculatives, mais néanmoins fondées sur une analyse des objectifs de la politique agricole et du régime commercial de la Chine présentée au chapitre 2. Ce chapitre décrit par ailleurs les détails connus de l'offre d'accession de la Chine dans le domaine de l'agriculture et passe en revue les ouvrages toujours plus nombreux consacrés aux éventuelles conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC pour le commerce agricole chinois. Enfin, le chapitre 3 examine les principaux enjeux du cycle de négociations en cours sur le commerce agricole. Ce chapitre a pour objectif principal d'identifier les domaines où les intérêts de la Chine sont susceptibles de coïncider avec ceux de l'UE, ainsi que les domaines où ces intérêts risquent de diverger.

L'évolution de la politique agricole aux États-Unis

Lorsque les États-Unis se sont engagés dans le cycle d'Uruguay, ils visaient des objectifs très ambitieux pour la libéralisation mondiale de l'agriculture – ce que l'on a appelé par la suite « l'option zéro ». Cependant, après sept ans de négociations, l'Amérique a décidé de revoir considérablement ses attentes par rapport à ses ambitions initiales. La tarification des barrières non-tarifaires et l'engagement à réduire les tarifs a permis certainement d'améliorer l'accès aux marchés étrangers pour les exportations agricoles. Toutefois, des barrières tarifaires considérables sont demeurées dans le domaine agricole, même après l'application des réductions convenues. De même, la réduction du soutien interne allait, en aidant à amoindrir les excédents de la production intérieure, contribuer au développement de la demande d'importations dans des pays exportateurs tels que les États-Unis. Cependant la réduction convenue, de 20 % seulement, était plutôt faible. En outre, cette baisse ne s'appliquait pas spécifiquement aux marchandises, permettant ainsi à certains

produits de se soustraire à cette mesure par une réduction moindre voire nulle des aides. Quant aux exportations agricoles subventionnées, en dépit de l'accord, elles sont restées légales au titre des règles de l'OMC, à la différence des subventions accordées aux exportations non agricoles.

Dès la conclusion du Cycle d'Uruguay, les États-Unis ont entrepris une révision de leur politique agricole. En introduisant les paiements découplés - connus sous le nom de paiements au titre des contrats de flexibilité de production (PFC) - pour le soutien des prix agricoles (à ne pas confondre avec les prêts d'aide à la commercialisation), le FAIR Act de 1996 a marqué une rupture radicale par rapport à toutes les politiques agricoles menées précédemment aux États-Unis. Afin de comprendre les dernières initiatives des États-Unis en matière de politique agricole, il y a lieu d'établir pourquoi une loi d'orientation agricole si révolutionnaire a pu être, à cette époque, adoptée par le Congrès. En effet, le Congrès avait misé sur la stabilisation des prix agricoles à un niveau relativement élevé pendant toute la durée de la nouvelle législation. S'il remportait son défi, les agriculteurs bénéficieraient à la fois des prix élevés et des paiements PFC. Toutes les autres possibilités étant équivalentes, cette option était manifestement la plus avantageuse comparée à l'ancien régime de versements compensatoires, en vertu duquel aucun paiement ne pouvait être effectué pour les années pendant lesquelles les prix du marché étaient élevés. Mais qu'advierait-il si ce pari était un échec, si les prix de marché reculaient? Dans ce cas, l'expérience suggérerait que, cédant à la pression, le gouvernement fédéral octroie une aide financière d'urgence aux agriculteurs.

Tel que le montre le rapport, les prix agricoles n'ont plus atteint dans les années qui ont suivi le niveau élevé de 1996. Ainsi, par exemple, le prix du blé est passé de 4,30 dollars le boisseau en 1996 à seulement 2,65 dollars en 1998, pour continuer à baisser en 1999. Comme il fallait s'y attendre, les revenus agricoles ont suivi la même tendance, baissant d'un total de près de 55 milliards de dollars en 1996 à quelque 45 milliards de dollars seulement en 1998. Un groupe de pression agricole bien organisé a exercé des pressions considérables sur le gouvernement fédéral pour qu'il prenne des mesures face à ces tendances. Ces représentations ont fini par porter leurs fruits et ont donné lieu à l'adoption de deux lois portant ouverture de crédits d'urgence. La première, adoptée en 1998, accordait 6 milliards de dollars aux agriculteurs au cours de l'exercice 1999 (d'octobre 1998 à septembre 1999). La seconde, votée en 1999, accordait des crédits d'une valeur de 9 milliards de dollars pendant l'exercice 2000. Depuis lors, une loi pour la protection du risque agricole, allouant 5,5 milliards de dollars pendant l'exercice 2000 et 1,6 milliards de dollars au cours de l'exercice 2001, a été votée en 2001.

Il est important d'établir dans quelle catégorie de soutien interne les versements octroyés récemment à titre d'aide d'urgence à l'agriculture américaine doivent être classés aux fins de notification à l'OMC. Relèvent-ils de la catégorie orange, bleue ou verte? Le fait que les aides d'urgence aient été accordées *ex post*, c'est-à-dire généralement après que les décisions de plantation avaient été prises, plaide en faveur de leur classement dans la « boîte verte ». En outre, aucun des deux types d'aides d'urgence aux États-Unis n'était directement lié aux prix ou aux rendements en vigueur à l'époque. D'autre part, les aides d'urgence américaines assurant, outre une indemnisation en cas de catastrophes naturelles, des indemnités pour pertes de marché consenties en raison de prix du marché perçus comme trop bas, elles devraient être classées dans « la boîte orange ». Si l'on encourage les agriculteurs à compter sur des réponses similaires du gouvernement en cas de baisse des prix, les paiements finissent par faire partie des attentes des agriculteurs et contribuent à des plantations et à des prévisions de production plus importantes qu'en l'absence de ces aides. A l'heure où nous rédigeons ce rapport, cette question est toujours sans réponse.

Le FAIR Act vient à expiration à la fin de 2002. Une nouvelle loi d'orientation agricole devra être en place à ce moment-là. Quelles seront, à la lumière des événements qui se sont produits depuis 1996, les grandes lignes de cette loi? Sera-t-elle coulée dans le même creuset libéral que le FAIR

Act, entamant encore davantage ou même supprimant totalement les paiements PFC ou les autres types d'aides aux agriculteurs? Ou bien choisira-t-elle, considérant le FAIR Act comme une expérience « malheureuse » de libéralisation de la politique agricole, de revenir au modèle adopté avant 1996, dans le cadre duquel le soutien des prix des produits agricoles joue un rôle central?

Au titre d'une disposition du FAIR Act, la Commission du 21^e siècle de la production agricole a été instituée pour formuler des recommandations législatives sur l'avenir de l'agriculture américaine à l'adresse du Président et du Congrès. Dans son rapport publié récemment, la Commission recommande de maintenir, dans la nouvelle loi d'orientation agricole qui remplacera le FAIR Act après 2002, les instruments d'aide au revenu tels que les PCF et les dispositifs de sécurité des prix. Cependant, ces instruments devraient être complétés par un nouvel instrument d'aide au revenu contre-cyclique, nommé *Supplemental Income Support* (SIS, aide supplémentaire au revenu). Au titre du SIS, les producteurs éligibles auraient droit à des paiements supplémentaires lorsque le revenu brut global issu des cultures programmées est inférieur d'un pourcentage déterminé au niveau atteint au cours d'une période de référence fixée. Tout comme les paiements PFC en vigueur, les aides au revenu contre-cyclique proposées seraient calculées d'après des rendements et des superficies agricoles déterminés par rapport à une période de référence fixée. En concevant et recommandant ce schéma, la Commission espère que les nouveaux paiements proposés seront classés dans la boîte verte et que par conséquent, ils seront exemptés des engagements de réduction du soutien interne contractés dans le cadre de l'OMC.

La Commission consacre également une partie de son rapport à la politique de gestion des risques. Sous ce titre, elle recommande la mise en place d'un nouveau système qui encourage les agriculteurs à mettre de côté les revenus perçus pendant les bonnes années pour s'en servir pendant les années difficiles. En vertu du plan d'épargne proposé, dénommé *Farm and Ranch Risk Management* (FAARM, gestion des risques des exploitations agricoles), les cultivateurs ou les éleveurs pourraient ouvrir un compte d'épargne spécial, sans versement minimal ni plafond annuels. Les titulaires d'un compte d'épargne FAARM seraient autorisés à retirer toute somme d'argent à n'importe quel moment et, surtout, à différer le paiement des impôts dus sur le montant des revenus épargnés jusqu'au moment du retrait. Le coût budgétaire que suppose ce programme pour le gouvernement serait fonction du coût résultant d'un sursis de paiement des impôts. La Commission affirme que le soutien fourni par un tel système aux agriculteurs pourrait être parfaitement qualifié de « découplé », qu'il n'aurait aucun effet de distorsion sur le commerce et qu'il remplirait les conditions requises pour être classé dans la « boîte verte » de l'OMC.

La Chambre des représentants et le Sénat ont approuvé, à la fin mars 2001, une directive budgétaire portant sur dix ans et incorporant les projets de réduction d'impôts du président Bush. La directive adoptée par les deux chambres du Congrès prévoit une augmentation des dépenses agricoles supérieure à ce qu'aurait permis la simple reconduction de la loi en vigueur, bien que les propositions spécifiques de la Chambre des représentants et du Sénat présentent de nombreuses divergences. Compte tenu de cet environnement budgétaire favorable, il est désormais possible que les Commissions de l'Agriculture cherchent à formuler la nouvelle loi d'orientation agricole cette année plutôt que l'année prochaine. Il est envisageable que les membres républicains du Congrès cherchent à lancer une autre loi d'orientation agricole rédigée dans le même esprit que la loi précédente. Si c'était le cas, les paiements annuels de type PFC, maintenus mais en constante dégression, pourraient continuer à être le principal instrument de soutien au revenu agricole. Cependant, étant donné l'évolution des prix des grandes cultures enregistrée à la suite du FAIR Act, on pourrait également s'attendre au maintien de certains dispositifs de sécurité des revenus contre-cycliques, conçus cependant de manière à être conformes aux engagements actuels de l'OMC et à des engagements éventuellement plus stricts qu'elle pourrait imposer à l'avenir.

Les implications de l'accèsion à l'OMC pour l'économie agroalimentaire de la Chine

Le PIB de la Chine a enregistré une croissance formidable au cours de la période qui a suivi la réforme de 1979. Après avoir représenté 40 % du PIB de la Chine en 1970, la part de l'agriculture est tombée à 18 % en 1999. Toutefois, la part des emplois agricoles, qui s'élevait à 81 % en 1970, reste considérable avec 50 % en 1999. La Chine est toujours une nation principalement agricole, 69 % de sa population habitant dans des zones rurales, et ce même en 1999.

L'autosuffisance céréalière a été l'élément central de la politique agricole chinoise et la réforme de cette politique a amplement reflété l'évolution de son marché céréalière. Pendant la période de la réforme, la Chine est passée d'une situation où elle taxait lourdement les producteurs agricoles à une situation où les prix à la production se rapprochent de ceux du marché mondial. La Chine subit de fortes pressions intérieures la sollicitant à suivre le modèle est-asiatique et à renforcer ses barrières commerciales en vue de conserver son autosuffisance alimentaire et, plus particulièrement, céréalière. La chute de la production céréalière et l'envolée des prix des céréales au cours de la moitié des années 90 ont été un véritable choc pour les autorités chinoises qui ont décidé d'accroître leurs efforts en vue de maintenir un degré élevé d'autosuffisance dans le domaine des céréales. En effet, les récentes politiques ont même mis l'accent sur l'autosuffisance céréalière au niveau provincial. Depuis le milieu des années 90, une série de mesures ont été introduites, y compris le soutien des prix, en vue de réaliser l'objectif de l'autosuffisance céréalière. Ainsi, la Chine a connu des récoltes exceptionnelles (hormis une sécheresse en 2000) et les importations de céréales ont pratiquement cessé ces dernières années.

La Chine est désormais un important pays exportateur de produits alimentaires, ayant enregistré en 1999 des exportations d'une valeur de 11 milliards de dollars contre 6,9 milliards de dollars d'importations. La Chine couvre un sixième du marché alimentaire mondial, en dépit de son revenu moyen par habitant encore relativement faible. Les échanges de produits alimentaires avec l'UE attestent un excédent en faveur de la Chine; en 1999, ses exportations de produits agricoles vers l'UE ont dépassé légèrement 1,2 milliards de dollars, contre des importations d'une valeur de 0,6 milliards de dollars. En effet, pendant la quasi-totalité de la décennie, les exportations de l'UE à destination de la Chine oscillaient autour de 0,3 milliards de dollars seulement, et ce n'est que grâce au développement des échanges d'oléagineux en 1998 et 1999 que ce chiffre a pu être doublé en 1999.

La rapidité de la croissance économique en Chine est en passe de modifier radicalement l'environnement économique pour la production et la demande alimentaires, ce qui rend les prévisions particulièrement incertaines. En ce qui concerne la demande, la consommation alimentaire est profondément influencée par les changements démographiques en cours, par l'urbanisation et la diversification des régimes alimentaires dérivée de la hausse des revenus. Pour ce qui est de l'offre, les tendances de la production sont marquées par le basculement de l'avantage comparatif de l'agriculture vers d'autres secteurs et par l'accroissement de la concurrence face à des ressources telles que la terre, la main-d'œuvre et l'eau, ainsi que par les investissements en infrastructures d'irrigation et en technologies et les évolutions de la politique publique qui influent sur les mesures d'aide en faveur des agriculteurs.

Il est communément admis que le marché des céréales connaîtra une hausse soutenue de la demande du fait de la croissance démographique (la Chine devrait compter 1,6 milliards d'habitants en 2020), de l'urbanisation rapide, du relèvement des revenus et de l'expansion du secteur de l'élevage (en conséquence du développement de la consommation de viande). Il y a peu de chance que cette évolution coïncide avec des mutations compensatoires au niveau de l'offre de céréales en raison (i) du passage de la terre, de la main-d'œuvre et du capital à des usages non agricoles, (ii) du

ralentissement de la croissance de la production et (iii) de la dégradation de l'environnement (érosion, salinisation). Cependant, les récentes prévisions publiées par trois des principales agences qui réalisent des prévisions agricoles à moyen terme – le Département américain de l'Agriculture, l'OCDE et l'Institut de la Politique agricole et alimentaire – indiquent une croissance des importations nettement plus limitée qu'elle n'avait été prévue au préalable.

L'offre agricole de la Chine à l'OMC est une proposition remarquablement libérale qui permettra d'ouvrir largement la voie au libre-échange. Les réductions tarifaires prévues pour les principaux produits tels que les céréales, l'huile de soja et le coton sont bien plus importantes que les réductions requises par l'Accord sur l'agriculture. Elles supposent aussi une réduction substantielle par rapport aux listes présentées par la Chine au terme du Cycle d'Uruguay, bien que les céréales alimentaires continuent de bénéficier d'une protection tarifaire considérable à l'extérieur des contingents. Les contingents tarifaires (CT) dépassent nettement le niveau actuel des importations de la Chine (mais peut-être pas celui des importations du début des années 90). Toutefois, ils permettront à la Chine de maintenir son objectif de 95 % d'autosuffisance céréalière, si tel est son souhait. Une grande partie des contingents tarifaires sera attribuée au secteur privé pour assurer leur exécution. La période de mise en œuvre des engagements est de cinq ans, soit la limite imposée aux pays développés, équivalente à la moitié seulement de celle autorisée pour les pays en développement.

L'importante question des conséquences que pourrait avoir l'offre à l'OMC sur les flux commerciaux, la sécurité alimentaire et le revenu agricole de la Chine nécessite un examen. Le rapport procède à un examen approfondi des études publiées sur cette question. Il conclut que les opinions s'accordent généralement sur le fait que l'accession de la Chine à l'OMC entraînera une légère augmentation de ses importations agricoles nettes, mais qu'il est peu probable qu'elle ait un effet spectaculaire sur son taux d'autosuffisance céréalière. Dans l'ensemble, rien ne laisse présager une baisse spectaculaire du taux d'autosuffisance céréalière de la Chine en conséquence de l'évolution structurelle de son économie ou à la suite de son accession à l'OMC. Sur le long terme, il faut s'attendre à ce que la Chine révèle toujours plus son désavantage comparatif dans le domaine de la production de céréales, désavantage qui pourrait entraîner une réduction de son taux d'autosuffisance céréalière. Toutefois, sur le moyen terme, la Chine dispose d'un certain nombre de moyens différents pour promouvoir l'autosuffisance dans le domaine des céréales, y compris les investissements dans la recherche et les infrastructures, la libéralisation de son marché céréalier, et le renforcement de la sécurité d'occupation des terres pour les agriculteurs. Les autorités chinoises pourront toujours avoir recours à ces politiques après l'accession à l'OMC.

L'impact de la Chine sur les négociations agricoles en cours

Les enjeux des négociations agricoles s'articulent autour des axes de l'Accord du Cycle d'Uruguay, à savoir l'accès au marché, les subventions à l'exportation et le soutien interne. En outre, les États-Unis et l'UE, ainsi que certains pays en développement, ont soulevé un certain nombre d'autres questions concernant des considérations autres que d'ordre commercial telles que la sécurité alimentaire, le rôle multifonctionnel de l'agriculture et la sûreté alimentaire.

Dans le cadre des négociations sur l'accès au marché, les intérêts de la Chine en termes de réductions tarifaires se situeront à mi-chemin entre ceux de l'UE et des États-Unis. En tant que pays exportateur, la Chine cherchera à obtenir par tous les moyens une nouvelle réduction tarifaire au cours du prochain cycle de négociations. Cependant, elle aura conscience des implications de toute réduction pour ses tarifs applicables, en dehors des contingents, au blé, au maïs et au riz.

En tant qu'importateur net de céréales en expansion, la Chine sera favorable à toute démarche susceptible d'améliorer la *prévisibilité* des flux commerciaux et au renforcement des règles multilatérales en cette matière. Sous ce chapitre, le rapport examine l'attitude de la Chine à l'égard d'une restriction de l'application de tarifs variables ou au droit des pays en développement, y compris la Chine, à accéder à des clauses spéciales de sauvegarde. Il soutient également qu'il serait dans l'intérêt de la Chine de ramener les tarifs relatifs aux produits agricoles à de simples tarifs ad valorem.

En Chine, les entreprises commerciales d'Etat occupent une position dominante dans le commerce de produits agricoles. Cependant, au titre des dispositions de son protocole d'accession, elle a accepté de faire en sorte que la part des entreprises privées dans les contingents tarifaires augmente progressivement pendant la période de son accession à l'OMC. Elle a accepté en outre d'offrir les quotas inutilisés à l'issue du troisième trimestre de l'année aux opérateurs privés susceptibles de les utiliser. Sous réserve que la Chine fasse une expérience satisfaisante de l'application de ces règles, elle pourrait être plus disposée à réduire davantage le rôle monopoliste de ses ECE au cours du cycle actuel. Toutefois, il existe un certain scepticisme quant à l'éventualité qu'elle accepte de renoncer au statut de monopole pour le COFCO, l'entreprise publique détenant le monopole du commerce des céréales et des oléagineux. L'UE pourra juger utile de soutenir la demande chinoise dans ce domaine, requérant en contrepartie le soutien de la Chine pour préserver ses mécanismes actuels d'attribution des contingents tarifaires.

La Chine accèdera à l'OMC sans avoir droit aux subventions à l'exportation et donc, à première vue, elle ne devrait pas avoir intérêt à permettre à d'autres pays d'en bénéficier. En effet, en tant qu'exportateur de fruits, de légumes, de produits aquatiques et de produits animaux, elle pourrait estimer qu'elle gagnerait à supprimer la possibilité pour ses concurrents potentiels d'avoir recours aux subventions à l'exportation. Toutefois, si elle part du principe que ces subventions à l'exportation sont octroyées pour les principales marchandises en vrac qu'elle importe en grande partie, ce qui fait jouer les conditions des échanges en sa faveur, elle pourrait être persuadée qu'il existe des avantages à court terme à permettre à d'autres exportateurs de maintenir leurs subventions à l'exportation. Elle souhaiterait alors probablement obtenir que les crédits à l'exportation entrent dans le cadre de la définition des subventions à l'exportation aux fins de leur réduction.

Si l'on estime que le soutien interne en Chine a été négligeable au cours de la période de référence, cela signifie que la Chine bénéficiera, au titre de ce soutien, d'un plafond nul pour la mesure globale du soutien (MGS). Ainsi, il ne pourrait y avoir de soutien interne que s'il satisfaisait aux critères de classement dans les boîtes « verte » ou « bleue », ou encore, si le soutien relevait de la boîte « orange », dans les limites fixées par les principes *de minimis*. Alors que cette restriction peut s'avérer de moindre importance dans la mesure où la Chine s'est engagée à réduire ses barrières aux importations et le soutien des prix, elle a tout de même des implications qui touchent les Chinois. Il y a lieu de noter ici une anomalie: les restrictions *de minimis* s'appliquent individuellement selon les produits, tandis que la réduction du plafonnement de la MGS dont fait l'objet la totalité des pays développés s'applique globalement à toutes les marchandises. De telle sorte, les pays développés peuvent potentiellement assurer un niveau d'aide aux marchandises sensibles nettement plus élevé que ne pourront le faire les pays en développement à l'avenir, tout en ne dépassant pas leur plafond de MGS.

La Chine a une vaste population rurale, pour laquelle le développement rural revêt une grande importance. Cependant, elle ne disposera sans doute pas des ressources budgétaires nécessaires pour s'engager dans des programmes de paiements directs en faveur des agriculteurs, qui représentent 50 % de la population. Aussi se rangera-t-elle probablement à l'avis des États-Unis, estimant qu'il

serait souhaitable de privilégier des programmes ciblés traitant des questions environnementales. Elle jugera probablement sans intérêt l'argument selon lequel la multifonctionnalité de l'agriculture peut justifier l'adoption de mesures de soutien des prix en faveur des agriculteurs. L'UE a cherché à rendre plus attractif le concept de la multifonctionnalité de l'agriculture pour les pays en développement en proposant d'élargir ce concept de manière à englober leurs préoccupations en matière de sécurité alimentaire. Cependant, cet argument pourra difficilement être accepté par les pays en développement en tant que groupe capable de faire remarquer qu'il existe d'autres moyens de réaliser cet objectif. La Chine pourrait être persuadée de soutenir le principe de la multifonctionnalité de l'agriculture de manière à obtenir des concessions dans d'autres domaines, pour elle, d'un plus grand intérêt, mais il semblerait que ce concept ait peu d'attrait dans l'immédiat pour les autorités chinoises.

Les préoccupations de l'UE en ce qui concerne la protection des animaux constitueront un problème pour la Chine. En 1998, la Chine produisait 46 % de la production mondiale de porc. Compte tenu des normes de qualité et de santé en vigueur, la Chine peut accéder difficilement aux marchés des pays développés, et la plupart de ses exportations de porc sont destinées aux marchés de la Russie et des pays d'Asie du Sud-Est. La Chine peut craindre que la tendance plus prononcée des membres de l'OMC à restreindre les importations pour des raisons de bien-être des animaux limite à l'avenir ses possibilités d'exportations de viande de porc.

Dans une certaine mesure, la Chine ne défendra l'application d'un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement qu'à condition qu'elle puisse elle-même prétendre à ces exemptions. Cette question sera tranchée au sein du groupe de travail sur l'accession de la Chine, dans le cadre des négociations actuelles sur le statut de son développement. Même en passant outre la pratique traditionnelle de l'OMC, selon laquelle il appartient à chaque pays de décider du statut de son développement, d'après tous les critères économiques habituels, la Chine remplirait les conditions d'un pays en développement. Le problème réside dans le fait que la sophistication de certaines parties de son économie, associée à sa taille même en termes absolus, est telle que la capacité de la Chine à entrer en concurrence sur certains marchés et à rivaliser véritablement avec les industries de pays développés est bien plus importante que cela n'a été le cas pour les pays en développement dans le passé. Les membres actuels de l'OMC souhaiteront limiter les circonstances dans lesquelles la Chine sera autorisée à l'avenir à exercer son statut de pays en développement dans le cadre de l'OMC. Il est peu probable que l'on objecte à ce que la Chine bénéficie, pour des raisons similaires à d'autres pays en développement, d'une période plus longue pour adapter ses lois et ses pratiques administratives aux règles de l'OMC. Cependant, il reste à savoir dans quelle mesure elle pourra prétendre à la plus grande flexibilité accordée aux pays en développement en ce qui concerne les règles proprement dites.

Ces spéculations sur les intérêts probables de la Chine dans les négociations agricoles n'ont identifié que quelques domaines où les intérêts immédiats de la Chine sont susceptibles de coïncider avec ceux de l'UE. Toutefois, les négociations sont aussi destinées à concevoir des compromis. La compréhension des objectifs stratégiques des autres participants peut jeter les fondements de compromis en vertu desquels ceux-ci offrent des facilitations en contrepartie d'un soutien dans des domaines pour eux délicats. La Chine entamera les négociations avec un certain nombre d'objectifs stratégiques: limiter l'extension de son contingent tarifaire afin de préserver son objectif d'autosuffisance céréalière; protéger le rôle de ses entreprises commerciales d'Etat; limiter la mesure dans laquelle elle importe l'instabilité des prix du marché mondial sur ses propres marchés; réduire les barrières tarifaires et non tarifaires à ses exportations de produits agricoles; et viser au statut de pays en développement pour bénéficier d'une plus grande flexibilité des engagements en matière de soutien interne. L'UE pourra estimer que tout ceci ne menace pas vraiment ses intérêts. Il est certainement possible d'établir un dialogue dans le cadre duquel l'UE pourrait chercher à être

soutenue dans certains domaines qui sont pour elle essentiels dans les négociations, notamment la limitation de la réduction des subventions à l'exportation, le classement dans la boîte bleue du soutien interne, une reconnaissance accrue du principe de précaution en matière de sûreté alimentaire, et une meilleure acceptation de la légitimité du soutien à l'agriculture multifonctionnelle.

INTRODUCTION

Le cycle actuel de négociations sur l'agriculture s'inscrit directement dans le prolongement de l'Accord sur l'Agriculture du Cycle d'Uruguay conclu en 1994 (AACU). Cet accord établissait que: « des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre », soit en 1999. Néanmoins, les ministres des pays membres de l'OMC ont cherché par la suite à engager un nouveau cycle de négociations généralisées dont l'agriculture n'aurait constitué qu'un volet. L'intention était de lancer ces négociations générales lors de la réunion ministérielle programmée à Seattle en novembre 1999. En fait, la réunion de Seattle a échoué sans qu'aucun accord ne soit conclu. Toutefois, des sources non officielles ont rapporté à l'époque que des progrès considérables avaient été réalisés en vue d'établir le mandat des négociations sur l'agriculture. Toujours est-il que cet accord s'est perdu avec l'échec des négociations générales.

Les négociations sur l'agriculture ont repris en mars 2000 lorsque, à la demande du Conseil général de l'OMC qui s'était réuni le mois précédent, le Comité des ministres de l'agriculture est convenu d'instituer une session extraordinaire et a établi le calendrier des discussions futures. Il a été convenu que quatre réunions additionnelles se tiendraient entre juin 2000 et février 2001, au cours desquelles des propositions de réforme et d'autres documents présentés par les gouvernements membres de l'OMC seraient reçus et examinés. Une rencontre a été programmée en mars 2001, afin de permettre aux membres de faire le point sur les progrès accomplis jusque là dans les négociations. La date limite pour la présentation des propositions a été fixée au 31 décembre 2000, une certaine flexibilité ayant été cependant ménagée pour la présentation ultérieure de propositions jusqu'au début de 2001.

En fait, au moment de la réunion de bilan de mars 2001, le Comité de l'Agriculture s'était réuni sept fois en session extraordinaire. Au total, sur les 140 pays, 125 (l'UE comptant pour 15) avaient présenté 44 propositions et trois communications techniques¹. Parmi les propositions de réforme présentées à ce jour, seules quelques-unes ont véritablement une portée générale. Il s'agit des propositions élaborées par les États-Unis, l'UE, le Japon, la Suisse, la Norvège, la Pologne et la Turquie, ainsi que, individuellement et en groupe, par un certain nombre de pays en développement petits et grands. Le Groupe de Cairns des pays exportateurs agricoles, qui a joué un rôle décisif dans le cadre de la rédaction de l'AACU, n'a toujours pas présenté de proposition générale, mais seulement des propositions portant sur certains aspects de la réforme du commerce agricole².

La septième session extraordinaire du Comité de l'agriculture, d'une durée de quatre jours, s'est tenue du 23 au 28 mars 2001. Les deux premières journées ont été consacrées à l'examen des progrès réalisés dans la présentation des propositions de négociation, tel que nous l'avons brièvement résumé au paragraphe précédent. Les 3^e et 4^e journées ont servi à l'élaboration d'un programme de travail pour la seconde phase des négociations sur l'agriculture. Le Président a présenté une liste de sujets de discussion auxquels la priorité devrait être accordée lors des deux ou trois prochaines réunions du Comité.

Ces questions prioritaires peuvent être regroupées en six thèmes d'orientation générale:

- a) gestion des tarifs et des contingents tarifaires
- b) boîte orange, soit les formes de soutien interne entraînant une distorsion des échanges

¹ Au sein de l'OMC, ce sont les Communautés européennes qui négocient au nom des quinze États membres. Dans un souci de simplification, nous adopterons dans ce rapport la dénomination couramment utilisée, soit l'UE

² Jusqu'ici, le Groupe de Cairns s'est limité à présenter des propositions distinctes pour les trois problèmes fondamentaux, soit le soutien interne, l'accès au marché et la concurrence à l'exportation.

- c) soutien à l'exportation, y compris les crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'Etat et les subventions à l'exportation
- d) sécurité alimentaire
- e) sûreté alimentaire
- f) développement rural.

Les négociateurs vont maintenant examiner en détail les propositions, en les répartissant par thèmes, de sorte qu'au bout du compte, dans une phase ultérieure, ils puissent procéder aux échanges de concessions qui seront nécessaires pour arriver à un consensus (OMC, communiqué de presse, 27 mars 2001). Un calendrier a été fixé qui prévoit trois réunions officielles dans le cadre de la session extraordinaire, en septembre et en décembre 2001 et en mars 2002, précédées de trois réunions informelles en mai et en juillet 2001, et en février 2002. La réunion du mois de mars 2002 sera consacrée à l'examen des progrès réalisés d'ici lors dans les négociations. Aucune date butoir n'a encore été fixée pour la conclusion des négociations sur l'agriculture.

Le calendrier fixé pour le cycle actuel a été hérité dans une large mesure du Cycle d'Uruguay. Le mandat conféré par l'article 20 de l'AACU a été décrit comme un « trépied » dont les trois jambes sont constituées par les subventions à l'exportation, le soutien interne et l'accès au marché (OMC, 2001a). Cependant, depuis la fin du Cycle d'Uruguay, d'autres sujets ont retenu l'attention, y compris les « considérations autres que d'ordre commercial » (particulièrement chères à l'UE, notamment le rôle multifonctionnel de l'agriculture) et le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement. De plus, à la lumière des récents événements mettant en cause la santé animale qui ont frappé de nombreux pays, tels que l'ESB et l'apparition d'infections de la bouche et des pattes au Royaume-Uni et dans quelques autres pays, une réouverture à la négociation de l'Accord de l'OMC relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires qui complétait l'accord AACU apparaît toujours plus probable. Hormis les considérations de sûreté alimentaire, le bien-être des animaux et la qualité des aliments retiennent désormais davantage l'attention. La « Clause de paix » constitue également une question encore ouverte héritée de l'AACU. Cette clause protège les pays appliquant des subventions susceptibles d'entraîner des distorsions dans les échanges contre toute action intentée au titre d'accords de l'OMC, tels que l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, sous réserve que les conditions d'exemption édictées par l'AACU (article 13) soient respectées. La Clause de paix expire à la fin de 2003, et certains pays, notamment l'UE, souhaitent qu'elle soit reconduite. Cependant, la reconduction de cette clause risque d'être vivement contestée par d'autres pays, entre autres par les États-Unis.

Le Directeur général de l'OMC, M. Mike Moore, a récemment envisagé la possibilité de relancer les négociations commerciales générales avant la fin de cette année (OMC, communiqué de presse du 15 mars 2001). La prochaine Conférence ministérielle de l'OMC est programmée au Qatar, en novembre 2001, et M. Moore a estimé que puisque les arguments économiques en faveur d'un nouveau cycle de l'OMC étaient péremptoires, il serait opportun de saisir cette occasion pour lancer les nouvelles négociations. L'UE estime également que le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'OMC lors de la 4^e Conférence ministérielle de l'OMC constitue une priorité³. La question est de savoir si l'incorporation de la réforme du commerce agricole à la réforme d'autres secteurs commerciaux est susceptible de favoriser ou d'entraver la réussite des négociations sur l'agriculture. D'une part, la prise en compte de l'agriculture dans des négociations plus générales permet aux pays de compenser les pertes dans un secteur par des avantages dans un autre. D'autre part, l'échec des négociations dans d'autres

³ Cette opinion a été exprimée récemment dans les conclusions du Conseil européen de Stockholm qui s'est tenu le 26 mars 2001. L'UE et le Japon ont co-parrainé le 27 mars 2001 une réunion informelle de 20 pays visant à définir des perspectives pour un nouveau cycle de négociations, et ont conclu que les opinions étaient généralement favorables à l'ouverture de négociations au Qatar au mois de novembre de cette année.

Encadré 1: le processus d'accession à l'OMC

Les règles de l'accession à l'OMC ont été fixées par l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, annexé à l'Acte final de Marrakech portant exécution du Cycle d'Uruguay de négociations commerciales multilatérales. Cet accord prévoit que tout Etat peut accéder à l'OMC à des conditions à convenir entre lui et l'OMC et que la décision relative à l'accession sera prise par la Conférence ministérielle/le Conseil général qui approuvera l'accord sur les modalités d'accession à une majorité de deux tiers de ses membres ; cependant, dans la pratique, la règle du consensus prévaut.

Les négociations relatives aux modalités d'accession sont menées sur deux fronts : des consultations multilatérales au sein d'un groupe de travail composé de représentants de tous les membres intéressés de l'OMC et des consultations bilatérales entre le pays candidat et chacun de ses principaux partenaires commerciaux. L'activité du groupe de travail se concentre sur les règles générales et les principes à énoncer dans le protocole d'accession du pays candidat. Le groupe de travail conduit en premier lieu un examen factuel du régime commercial en vigueur dans le pays candidat sur la base d'un rapport présenté par celui-ci. Lorsqu'il a suffisamment avancé dans ses travaux, il engage les négociations sur les modalités d'accession qui portent sur trois domaines principaux : les règles de l'OMC concernant les produits, les droits de propriété intellectuelle et les services. D'autre part, les réunions bilatérales portent sur les concessions tarifaires et les autres modalités d'accès au marché qui, à la suite de l'accession du pays candidat, régiront les relations commerciales bilatérales et s'appliqueront à tous les membres en vertu du principe de la nation la plus favorisée. Par conséquent, l'ensemble des conditions d'accession consiste en un protocole énonçant les engagements souscrits par la Chine à l'égard des règles de l'OMC, un rapport du groupe de travail approfondissant ces engagements et une liste des engagements bilatéraux dans le domaine de l'accès au marché concernant le commerce des marchandises et des services. A la suite de l'adoption du rapport et du protocole par le Conseil général, le gouvernement candidat devient membre de l'OMC dans un délai de trente jours à compter de la date de sa ratification du protocole d'accession.

secteurs risque d'empêcher de récolter les bénéfices de l'accord provisoire auquel sont déjà parvenues les différentes parties dans le domaine de l'agriculture.

Les États-Unis jouent un rôle-clé dans le cadre du cycle actuel (Cycle du millénaire) de négociations commerciales sur l'agriculture et ont été parmi les premiers à défendre l'accroissement de la libéralisation du commerce de produits agricoles au cours de ce cycle. Dans le même temps, l'objectif de la loi d'orientation agricole américaine (le « Freedom to Farm Act » de 1996), destinée à préparer les agriculteurs américains à une politique axée davantage sur les besoins du marché, a été compromis par l'octroi d'importantes subventions directes liées à la production en faveur des agriculteurs depuis 1998. Une des objectifs fondamentaux de ce document consiste à établir dans quelle mesure la rhétorique employée par les États-Unis dans les forums commerciaux internationaux peut se concilier avec leur politique intérieure, et quelles sont les modifications de leur position dans le cadre des négociations de l'OMC que peut impliquer l'évolution de leur politique agricole au cours des quatre dernières années.

Ce processus de négociations fragile s'avère encore plus complexe dans la perspective de l'accession prochaine de la Chine à l'OMC et de sa participation aux négociations. La Chine a été l'un des 23 membres fondateurs du GATT en 1948, mais elle s'est retirée de cet organisme en 1950 à la suite de la constitution de la République populaire. Depuis 1986, elle cherche à rejoindre l'OMC, et elle a été invitée à participer au Cycle d'Uruguay en qualité d'observateur. Elle a adopté, ces dernières années, une série de mesures visant à la libéralisation de son économie en vue d'en accélérer la transition vers une économie de marché et de promouvoir sa demande de réadmission au sein du GATT ou de l'OMC. Toutefois, les troubles politiques de 1989 ont refroidi les enthousiasmes de l'Occident quant à accueillir la Chine au sein de l'OMC. En dépit des nombreuses réunions consacrées à son accession au cours du Cycle d'Uruguay et après la création de l'OMC,

aucun progrès n'a été réalisé dans ce domaine. Le processus de réadmission est complexe, ne serait-ce qu'en raison du poids considérable de la Chine dans le commerce mondial (actuellement, la Chine est pratiquement le dixième pays exportateur et importateur du monde). Entre-temps, la Chine a insisté pour que l'accession de Taiwan ne soit pas autorisée avant qu'elle n'accède elle-même à l'OMC.

La Chine a fait de son accession à l'OMC une priorité pour un certain nombre de motifs. L'accession constituera une reconnaissance internationale de son pouvoir économique croissant, notamment à la suite de son isolement politique après 1989. L'accession à l'OMC participe d'une stratégie plus vaste visant à faciliter la transition, difficile, du communisme vers l'économie de marché. Au plan national, les réformateurs chinois pourraient plus facilement promouvoir les politiques libérales s'ils pouvaient soutenir que ces démarches sont nécessaires afin que la Chine remplisse ses engagements internationaux. L'accession améliorera l'accès de la Chine aux marchés étrangers, traduisant ainsi son intérêt croissant envers le secteur des exportations et sa dépendance accrue vis-à-vis de celui-ci. Elle pourrait, en particulier, bénéficier de l'accès favorisé au marché réservé aux membres de l'OMC dans le cadre de l'Accord relatif aux textiles et aux vêtements. Vis-à-vis des États-Unis, elle aurait droit au statut de NPF et ne devrait plus plaider chaque année sa cause pour que lui soit accordé ce statut. Elle pourrait accéder au processus de règlement des différends de l'OMC, réduisant la menace de restrictions imposées unilatéralement à ses exportations, telles que l'article 301 de la loi américaine d'orientation commerciale. Dans le même temps, l'ouverture des marchés aux importations permettra de limiter la hausse du coût de la vie, de diversifier le choix des produits pour les consommateurs et d'encourager la productivité en termes d'emploi des ressources. Elle mettra aussi la Chine en mesure de jouer un rôle plus important dans le développement de nouvelles règles commerciales internationales au sein de l'OMC.

La Chine ayant dû renoncer, en 1995, à figurer au nombre des membres fondateurs de l'OMC, la question a perdu de son intérêt jusqu'au 15 novembre 1999, date à laquelle les représentants chinois et américains sont parvenus à un accord sur les modalités d'accession de la Chine. Le texte complet de cet accord a été publié par l'administration Clinton le 14 mars 2000⁴. L'UE a finalisé son accord bilatéral avec la Chine le 19 mai 2000⁵. Désormais, la Chine a conclu des accords avec quasiment tous les 37 membres individuels de l'OMC ayant requis des négociations pour établir les concessions qu'elle doit accorder au plan bilatéral en vue de son accession (bien entendu, en vertu du principe de la NPF, toute concession accordée à un pays doit être proposée par la suite à tous les membres de l'OMC). Lorsque les accords bilatéraux auront été enregistrés par le Secrétariat de l'OMC (pratique qui peut requérir plusieurs mois à compter de la signature des accords), le groupe de travail sur l'accession de la Chine élaborera les listes des concessions relatives aux marchandises et celle des engagements dans le domaine des services qui intègrent et consolident les résultats des négociations bilatérales et sont annexées au protocole d'accession final.

Le processus multilatéral de traitement de la demande d'accession de la Chine à l'OMC a été relancé à Genève en juin 2000 avec la reprise des travaux du groupe de travail préparant l'accession de ce pays. Depuis lors, le groupe de travail s'est réuni à sept reprises, notamment en janvier 2001 pour la dernière fois, et des progrès considérables ont été réalisés dans le sens de la finalisation des engagements multilatéraux auxquels la Chine souscrira dans son protocole d'accession à l'OMC et dans le rapport annexé du groupe de travail. Parmi les domaines dans lesquels des progrès ont été accomplis figurent le contrôle judiciaire, l'administration uniforme et la transparence, les mécanismes de sauvegarde spécifiques à certains produits, les mesures non tarifaires et anti-dumping, la gestion des contingents tarifaires et un mécanisme de révision transitoire. Les travaux

⁴ Le texte complet de l'accord est disponible sur le site <http://www.uschina.org>.

⁵ Des informations sur l'accord UE-Chine sont disponibles sur le site <http://www.europa.eu.int/comm/trade/bilatéral/china/high.htm>

se poursuivent dans d'autres domaines tels que l'agriculture, les subventions industrielles, les obstacles techniques au commerce, les droits commerciaux et le commerce de services⁶. Bien que les membres de l'OMC ne soient pas parvenus à s'entendre sur les conditions de l'accession avant la fin de l'an 2000 tel qu'on l'avait espéré au départ, on estime désormais que l'accession de la Chine fera l'objet d'un accord dans le courant de 2001.

Les pressions législatives internes auxquelles sont soumis les États-Unis pourraient compliquer le processus de négociations. L'amendement Jackson-Vanik à la loi d'orientation commerciale de 1974 prévoit que le statut de relations commerciales normales (qui équivaut au statut de la nation la plus favorisée de l'OMC) accordé par les États-Unis aux économies planifiées, y compris à la Chine, soit soumis à une révision annuelle au regard de leurs politiques d'émigration. L'année dernière, le Congrès des États-Unis a adopté une loi accordant à la Chine le statut NPTR (*Normal Permanent Trade Relations*, relations commerciales normales permanentes) (la loi a été adoptée par la Chambre des représentants le 24 mai 2000 à une majorité de 237 voix contre 197 et par le Sénat le 19 septembre 2000 à une majorité, plus confortable, de 83 voix contre 15). Cependant, si la Chine ne parvient pas à finaliser son accession à l'OMC d'ici juin 2001, le Président Bush n'ayant pas établi que les modalités d'accession sont au minimum équivalentes aux avantages commerciaux définis dans l'accord bilatéral conclu avec la Chine en 1999, le statut de relations commerciales normales de la Chine sera soumis une nouvelle fois à la révision annuelle prévue par la loi américaine actuellement en vigueur. Le refus des États-Unis de reconduire pour la Chine le statut de relations commerciales normales ne serait pas un obstacle à son accession à l'OMC, mais les États-Unis seraient dès lors obligés d'invoquer à l'égard de la Chine la non-application de l'accord, selon les dispositions énoncées à l'article XIII de l'Acte final du Cycle d'Uruguay. La non-application de l'accord devrait être notifiée avant que le Conseil général de l'OMC ne se réunisse pour approuver les modalités et les conditions d'accession de la Chine. Il ne fait aucun doute qu'en retour, la Chine invoquerait également l'application de l'article XIII à l'égard des États-Unis, de sorte que les entreprises américaines ne bénéficieraient pas des avantages commerciaux définis dans le Protocole d'accession de la Chine.

Ce rapport se concentre sur les implications de l'accession de la Chine à l'OMC dans le cadre des négociations agricoles en cours et en particulier sur l'impact que pourra produire son accession sur les alliances susceptibles de se constituer entre les principaux participants aux négociations: l'UE, les États-Unis, le Groupe de Cairns et le Japon. Dans le cadre du domaine de référence, les éléments-clés à prendre en considération sont les suivants:

« En ce qui concerne le chapitre relatif à la politique agricole des États-Unis et à sa compatibilité avec les règles de l'OMC... les conditions de l'accord [de Marrakech], les mesures de politique agricole adoptées par les États-Unis depuis Marrakech, ainsi que les déclarations et les témoignages officiels formulés par les États-Unis au sujet de l'OMC devraient être examinés. La conformité des engagements, des déclarations et des actions des États-Unis avec les règles de l'OMC devrait être analysée et les contradictions devraient être exposées [...]

Le chapitre consacré à l'impact de l'accession de la Chine sur les négociations devrait procéder à une synthèse de la situation actuelle de la production alimentaire et de l'agriculture en Chine qui devrait servir de base pour établir des prévisions sur l'évolution de ce pays dans les dix années à venir. En partant de cette base, l'étude devrait approfondir deux questions:

⁶ Note du Secrétariat de l'OMC sur « l'accession de la Chine à l'OMC en rapport avec l'accession de Taipei, Chine, et Hong Kong et Macau, Chine » publiée au mois de mars 2001 et disponible sur le site web de l'OMC www.wto.org.

- Dans quelle mesure l'accèsion de la Chine à l'OMC affectera-t-elle les relations (confrontation, communauté d'intérêts) entre les principaux participants traditionnels aux négociations (Europe, États-Unis, Japon, Groupe de Cairns)? Les principaux marchés de produits, ainsi que des domaines plus généraux tels que le soutien des revenus, la multifonctionnalité des exploitations, le soutien des prix, les subventions aux exportations, etc , devraient être examinés. L'étude devrait indiquer les domaines où la Chine peut, objectivement, rejoindre les intérêts européens.
- Quels pourront être les effets de l'accèsion de la Chine à l'OMC sur les marchés internationaux de produits agricoles, et sur les importations et les exportations de la Chine (au regard des principaux produits d'intérêt pour l'UE)? Pour autant que cela soit possible, l'impact de l'accèsion sur les prix des produits agricoles et sur les volumes des échanges devrait être analysé. »

La suite de ce rapport développe ces thèmes de référence et s'articule en trois chapitres:

- Le chapitre 1 examine le contexte politique dans lequel s'inscrit la position des États-Unis au sein des négociations actuelles. Il analyse les changements intervenus récemment dans la politique agricole américaine et leurs conséquences possibles pour la prochaine loi d'orientation agricole, dont les travaux préparatoires ont déjà commencé au sein du Congrès.
- Le chapitre 2 examine les évolutions récentes de la politique agricole en Chine. Il décrit les aspects connus de l'offre d'accèsion de la Chine dans le domaine du commerce agricole et passe en revue les ouvrages, toujours plus nombreux, consacrés aux éventuelles conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC pour son commerce agricole et pour les marchés mondiaux de produits primaires.
- Le chapitre 3 examine les principaux enjeux du cycle actuel de négociations sur le commerce agricole. Ce chapitre a pour objectif premier d'identifier les domaines où les intérêts de la Chine sont susceptibles de coïncider avec ceux de l'UE, ainsi que les domaines où ces intérêts risquent de diverger.

CHAPITRE 1: CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA POSITION DES ÉTATS-UNIS AU SEIN DES NÉGOCIATIONS SUR LE COMMERCE AGRICOLE⁷

Ce chapitre s'articule autour de cinq sections portant sur:

- a) les informations concernant les tendances enregistrées récemment pour la production, les exportations, les revenus agricoles, les prix des produits agricoles, ainsi que le poids relatif de l'agriculture aux États-Unis;
- b) un examen des objectifs agricoles des États-Unis et des résultats qu'ils ont obtenus au cours du Cycle d'Uruguay de négociations commerciales multilatérales, qui s'est achevé en 1994;
- c) les principaux changements intervenus dans la politique agricole des États-Unis depuis la fin du Cycle d'Uruguay;
- d) les travaux préparatoires concernant la nouvelle loi américaine d'orientation agricole
- e) les critiques à l'égard de l'évolution récente de la politique agricole américaine à la lumière des engagements de l'OMC.

1.1 Evolution récente de l'économie agricole aux États-Unis

Au cours de la période qui a immédiatement suivi l'adoption, en 1996, du *Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act* (loi fédérale de réforme et d'amélioration agricole), les prix agricoles étaient relativement élevés aux États-Unis. Peu après cependant, les prix ont amorcé une baisse, tendance qui s'est confirmée jusqu'à la fin de la décennie (voir le tableau 1 des données statistiques illustrant les considérations formulées dans cette section). Par conséquent, l'indice global des prix agricoles, égal à 100 en 1990-1992, est passé de 112 en 1996 à 95 en 1999. Le prix du blé, le produit individuel le plus exporté par les États-Unis, a reculé de 4,30 dollars le boisseau à 2,55 dollars le boisseau pendant la même période. Les prix du maïs et du soja, deux des produits primaires les plus exportés, ont enregistré des baisses similaires⁸. La baisse des prix des produits agricoles n'a pas entraîné de recul significatif de la production. La production de blé a légèrement baissé après 1998, mais celle de maïs et de soja a nettement augmenté entre 1996 et 2000. Les statistiques relatives aux surfaces utiles cultivées indiquent qu'entre 1996 et 2000, la surface totale cultivée n'a pratiquement pas été modifiée, même si quelques réaffectations de terre semblent avoir été opérées entre les cultures. En particulier, les superficies ensemencées en soja se sont étendues aux dépens d'une baisse des superficies ensemencées en blé. (Ray, Commission de l'agriculture, 2001)⁹.

La baisse des prix des produits agricoles enregistrée au cours des dernières années 90 n'a pas non plus été suivie d'une baisse équivalente des prix des intrants. L'indice du rapport entre les prix perçus et les prix payés par les agriculteurs a chuté de 98 en 1996 à 83 en 1999. Cette baisse des prix était imputable, entre autres, à une faible croissance de l'économie mondiale (excepté aux États-Unis), à un dollar américain fort, et à un recul de la demande d'exportations agricoles, notamment dans les pays d'Asie du Sud-Est et au Japon, où de graves problèmes d'ordre macroéconomique affectaient très négativement les salaires, l'emploi et les taux de change (Collins,

⁷ Les auteurs remercient vivement M. Joseph W. Glauber et certains de ses collègues du Département de l'Agriculture des États-Unis, service de recherches économiques, de l'assistance et des conseils qu'ils leur ont fournis pour la rédaction de ce chapitre

⁸ La baisse des prix du blé et du maïs a été proportionnellement plus importante que celle de l'indice global des prix agricoles, suggérant que les cultures destinées à l'exportation étaient particulièrement touchées par la baisse des prix.

⁹ Cette réaffectation des terres entre les récoltes semble être la conséquence d'une adaptation des mesures de soutien incorporées au FAIR Act de 1996, loi d'orientation agricole qui sera brièvement examinée dans une autre section de ce rapport. A court terme en particulier, la viscosité de la production à la suite d'une baisse des prix des produits est un trait classique de l'agriculture dans le monde entier, et donc aussi aux États-Unis.

Audition de la Commission de l'agriculture du Sénat des États-Unis, 30 janvier 2001). Il est prouvé d'autre part qu'au milieu des années 90, les stocks réduits à la suite de mauvaises récoltes consécutives dues à la sécheresse avaient contribué au maintien des prix des céréales. Puis, lorsque les réserves ont été reconstituées, les prix ont reculé (Ray, 2001).

Tableau 1: Tendances de la production, des exportations, des revenus et des prix agricoles, 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Production agricole					
Valeur brute totale (mill. USD)	228.4	230.9	221.0	214.9	222.2
Plusvalue nette totale (mill. USD)	86.7	83.5	74.8	69.8	n.d.
Blé (m. boisseaux)	2277	2481	2547	2299	2223
Maïs (m. boisseaux)	9253	9207	9759	9437	10054
Soja (m. boisseaux)	2177	2689	2741	2654	2777
Exportations					
Valeur totale (mill. USD)	59.9	57.4	53.7	49.2	50.9
Blé: mill. USD	7.0	4.3	3.9	3.8	3.5
m. tonnes	33.7	24.9	25.9	28.8	27.8
Maïs: mill. USD	8.4	6.1	4.3	5.0	4.6
m. tonnes	52.7	46.6	37.8	51.9	49.4
Soja: mill. USD	6.3	7.0	6.1	4.8	5.1
m. tonnes	22.4	24.1	23.4	23.0	26.1
Revenus agricoles					
Revenu agr. net total (mill. USD)	54.9	48.6	44.6	43.4	45.6
Nb total exploitations (m..)	2.190	2.190	2.191	2.194	n.d.
Terres cultivées (000 acres)	958.7	956.1	953.5	947.3	n.d.
Emplois agricoles (m.)	2.0	1.9	1.8	1.7	n.d.
Prix agricoles					
Prix perçus:					
Indice global des produits agricoles, 1990-92=100	112	107	101	95	92(Oct)
Blé USD/boisseau	4.30	3.38	2.65	2.55	2.70(Oct)
Maïs USD/boisseau	2.71	2.43	1.94	1.90	1.74(Oct)
Soja USD/boisseau	7.36	6.47	4.93	4.75	4.36(Oct)
Rapport prix perçus/prix payés (%)	98	90	88	83	76(Oct)

Sources: USDA, ERS, *Agricultural Outlook*, *Agricultural Income and Finance Situation and Outlook*, *Outlook for US Agricultural Trade*, *Outlook for US Agricultural Exports*, *Wheat Yearbook*, différents numéros.

La production agricole étant restée stable dans l'ensemble en dépit du recul des prix agricoles et de celui du rapport prix perçus-prix payés, les revenus agricoles ont enregistré une baisse importante. Entre 1996 et 1999, le revenu agricole total aux États-Unis a chuté de 54,9 milliards de dollars à 43,4 milliards de dollars, pour remonter légèrement en 2000, à 45,6 milliards de dollars. Alors que le nombre total d'exploitations restait sensiblement le même et que la superficie totale des terres cultivées ne reculait que légèrement, le nombre total d'emplois dans l'agriculture a baissé de 2

millions en 1996 à 1,7 millions en 1999. Par conséquent, bien que selon les chiffres, les exploitations agricoles accusent globalement une perte de revenus, la perte du revenu net agricole individuel a été proportionnellement plus faible.

Aux États-Unis, près de 2 millions de propriétés sont classées en tant que fermes, une ferme étant par définition toute exploitation qui vend des produits primaires pour un minimum de 1.000 dollars par an. Cependant, seul un nombre réduit de fermes ainsi définies peut être identifié à des entreprises commerciales. Une nouvelle classification des fermes américaines fondée uniquement sur le volume des ventes de produits primaires a identifié seulement 157.000 exploitations agricoles commerciales, soit des foyers qui tirent principalement leur revenu de l'agriculture. De telles exploitations, dont les ventes annuelles dépassent 250.000 dollars, représentent uniquement près de 8 % de la totalité des exploitations agricoles, mais elles couvrent 72 % de la production agricole totale. Dernièrement, leurs ventes annuelles ont atteint en moyenne un peu plus de 900.000 dollars. Cette nouvelle classification révèle, au bas de l'échelle, l'existence de non moins de 1,6 millions de fermes qui ne sont pas, au sens strict, des fermes et dont les ventes se montent à moins de 100.000 dollars, ce qui représente en moyenne moins de 16.000 dollars par an. Les foyers qui vivent dans ces fermes tirent en réalité quasiment tout leur revenu de sources non agricoles. Donc, au point de vue de la contribution de l'agriculture à l'économie américaine, ce serait une grave erreur que de considérer que le secteur agricole est constitué de 2 millions d'exploitations. Les exploitations agricoles commerciales, auxquelles s'adresse principalement la politique agricole, représentent moins d'un cinquième de ce nombre (Penn, 2001).

Quelle est le poids relatif de l'agriculture dans l'économie des États-Unis? La réponse à cette question dépend de la définition que l'on adopte pour le concept d'agriculture. Si cette définition est limitée au secteur agricole proprement dit, l'agriculture représente désormais moins de 1 % du PIB des États-Unis et environ le même pourcentage d'emplois à l'échelle nationale. Mais si cette définition est étendue à toutes les industries auxiliaires associées à l'agriculture, qui couvrent dans l'ensemble le secteur des produits et des fibres alimentaires de l'économie américaine, la part du PIB que représente l'agriculture s'élève à près de 13 % et celle de l'emploi au niveau national à environ 17 % (Lipton et al, 1998). Les industries auxiliaires comprennent les entreprises auprès desquelles les agriculteurs achètent les intrants non agricoles tels que les fertilisants, les pesticides et les équipements agricoles. Ce sont les industries que l'on nomme industries « en amont ». Mais, ce qui est encore plus important, les industries auxiliaires couvrent également les industries « en aval » du secteur agricole, soit toutes les industries qui s'occupent du traitement, de l'emballage et de la distribution des produits et des fibres alimentaires, de la ferme jusqu'au consommateur final. En ces termes, l'agriculture représente encore aux États-Unis une part importante de l'économie nationale. Cet état de choses associé à d'autres facteurs, comme la croyance toujours répandue que l'agriculture est à la base de l'économie, explique pourquoi le groupe de pression des agriculteurs continue d'exercer une influence politique bien plus forte que ne le laisserait supposer le nombre d'agriculteurs et la contribution limitée à l'économie nationale d'une agriculture prise dans son sens strict.

1.2 Examen des objectifs agricoles des États-Unis et des résultats obtenus au cours des négociations multilatérales du Cycle d'Uruguay¹⁰

La position des États-Unis dans le cycle actuel des négociations ne peut être clairement comprise que dans le contexte du Cycle d'Uruguay de négociations du GATT, engagé en 1986 et achevé en 1994. Les États-Unis, principalement, ont impulsé le lancement du Cycle d'Uruguay. Par rapport aux précédents cycles du GATT, l'accroissement de la libéralisation du commerce des produits

¹⁰ Cette section et la section suivante se fondent principalement sur l'analyse de Ingersent et Rayner (1999).

agricoles constituait cette fois-ci un objectif essentiel de la première phase des négociations. La déclaration de Punta del Este, qui a marqué le lancement du Cycle d'Uruguay, établit que:

Les négociations viseront à libéraliser davantage le commerce des produits agricoles et à assujettir toutes les mesures touchant l'accès à l'importation et la concurrence à l'exportation, à des règles et disciplines du GATT renforcées et rendues plus efficaces...

Lorsque les négociations proprement dites ont démarré, les États-Unis ont été les premiers à descendre sur le terrain avec une proposition radicale qui visait à supprimer graduellement, dans les dix années à venir, toutes les subventions à la production et au commerce agricole, et toutes les barrières aux importations de produits agricoles. Les États-Unis ont reconnu que certaines catégories de soutien des revenus agricoles, telles que les subventions directes au revenu qui ne sont pas liées à la production et à la commercialisation des produits (à savoir les paiements dits « découplés ») ainsi que les programmes d'aide alimentaire *de bonne foi*, ne devaient pas être pris en compte dans le processus d'élimination. Toutefois, toutes les mesures de soutien à l'agriculture autres que les paiements découplés devaient disparaître. En bref, les États-Unis souhaitaient abolir, en l'espace de dix ans, toutes les barrières tarifaires et non tarifaires aux importations agricoles, ainsi que les subventions aux exportations agricoles et les mesures de soutien interne liées à la production et à la commercialisation des produits. Cette proposition radicale des États-Unis a été appelée l'«option zéro».

L'option zéro a trouvé quelques échos auprès du Groupe de Cairns (GC), constitué de 14 pays exportateurs agricoles. Cependant le GC était prêt à assouplir sa position, notamment en ce qui concerne la période accordée pour compléter le processus de réforme du commerce agricole. Toutefois, à la différence du GC, d'autres parties aux négociations, notamment la CE, le Japon et les pays nordiques, se sont avérés nettement plus hostiles à la proposition des États-Unis. En effet, à l'exception du GC, les réactions à la proposition des États-Unis ont été à tel point négatives qu'elles ont bloqué les négociations sur l'agriculture pendant plusieurs années. Cette impasse a persisté en dépit des nombreux efforts déployés par M. Arthur Dunkel, alors Secrétaire Général du GATT, pour rompre le statu quo, efforts qui ont abouti à l'Accord de Genève signé en avril 1989. Le texte de l'Accord de Genève ne faisait pas référence à l'*élimination* des mesures de protection et de soutien susceptibles d'entraîner des distorsions des échanges, mais mentionnait uniquement leur réduction progressive¹¹.

Finalement, les États-Unis ont présenté en octobre 1989 une nouvelle proposition de réforme de l'agriculture suggérant de convertir, à court terme, toutes les barrières non tarifaires (BNT) en contingents tarifaires et de les ramener à de simples tarifs en l'espace de dix ans. A ce stade, l'option zéro (impliquant, entre autres, de réduire à zéro les tarifs de tous les produits agricoles au bout de dix ans) n'avait pas encore été explicitement abandonnée. Cependant, un an plus tard, fin 1990, soit peu avant la date à laquelle le Cycle d'Uruguay aurait dû initialement s'achever, l'option zéro a été formellement abandonnée lorsque les États-Unis ont proposé dans un document une réduction, échelonnée sur dix ans, de 90 % des subventions à l'exportation et de 75 % du soutien interne et de la protection des frontières.

Fin 1990 également, le Secrétaire général du GATT, M. Dunkel, a cherché une nouvelle fois à sortir les négociations de l'impasse en présentant un projet d'Acte final portant sur tous les domaines des négociations. L'Acte final prévoyait un projet d'accord sur l'agriculture (PAA), qui établissait, sur

¹¹ Dans le souci de rendre justice aux États-Unis, on notera que la paralysie, à l'époque, des négociations agricoles du Cycle d'Uruguay peut être aussi attribuée à l'absence de volonté de l'UE de s'engager dans une réforme radicale du commerce extérieur, étant donné que les réformes de la PAC nécessaires à cet égard traversaient une impasse. Celles-ci ont été finalement approuvées par le Conseil en 1992.

la base de suggestions, des dispositions explicites traitant séparément des trois domaines les plus controversés, soit l'amélioration de l'accès au marché, la réduction du soutien interne et la réduction des subventions à l'exportation. Bien que M. Dunkel ait proposé, pour ces trois domaines, d'importantes réductions du soutien sur une période de mise en œuvre de six ans (au lieu de dix ans, comme proposé au départ par les États-Unis), les réductions proposées demeuraient encore très distantes même de l'option la moins radicale des deux séries de propositions présentées par les États-Unis. Bien que les États-Unis et la plupart des pays du GC aient été prêts à accepter le PAA en tant que base des négociations, l'UE a continué à manifester des réserves, refusant en particulier tout engagement spécifique qui puisse l'obliger à réduire ses subventions à l'exportation. Néanmoins, les négociations ont repris à la suite de l'accord sur la réforme de la PAC établi en 1992 entre les membres de l'UE. La reprise des négociations a été marquée par l'engagement de négociations bilatérales entre l'UE et les États-Unis, en vue de régler leurs principaux différends dans le domaine de l'agriculture. L'UE a cherché à faire en sorte que tout accord avec les États-Unis soit compatible avec la réforme de la PAC récemment conclue, tandis que les États-Unis souhaitaient s'écarter aussi peu que possible des dispositions du PAA dans leurs concessions à l'UE.

L'accord dit de Blair House (ABH) conclu en décembre 1992 entre l'UE et les États-Unis a eu pour effet de modifier le PAA sous certains aspects. En ce qui concerne l'amélioration de l'accès au marché, l'UE a accepté de se conformer aux dispositions du PAA, à condition que soit prévue une marge de préférence communautaire de l'ordre de 10 % sur la formation de tous ses équivalents tarifaires. Au regard de la réduction du soutien interne, l'UE est parvenue à négocier deux concessions d'importance. En premier lieu, bien qu'en vertu du PAA, les versements directs doivent être, en règle générale, réduits progressivement, les versements directs effectués dans le cadre de programmes de limitation de la production devraient être exemptés des réductions, à condition qu'ils soient fondés sur une superficie fixe de culture et de production établie, qu'ils soient effectués pour 85 % au moins du niveau de base de la production et, en ce qui concerne le bétail, que les versements soient effectués pour un nombre de têtes fixes. En second lieu, l'ABH a limité un engagement recommandé par le PAA qui concerne la réduction et la consolidation du soutien interne. Tandis que le PAA recommandait que les engagements de réduction portent spécifiquement sur chaque produit primaire, il a été convenu, dans le cadre de l'ABH, qu'un engagement de réduction portant globalement sur tous les produits primaires subventionnés serait suffisant. Compte tenu des rééquilibrages entre les produits, il serait manifestement plus aisé de rester dans les limites d'un plafond global que de s'assurer que les limites de versements fixées pour chaque produit sont respectées.

L'assouplissement des engagements en matière de réduction du soutien convenu entre les États-Unis et l'UE dans le cadre de l'ABH servait parfaitement les intérêts de l'UE. Dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992, les interventions de soutien des prix sur les marchés, qui constituaient la part la plus importante du soutien interne à l'agriculture, avaient été remplacées par des paiements spécifiques calculés en multipliant la différence entre l'ancien et le nouveau prix (plus bas) d'intervention par un rendement historique fixé. Par conséquent, les dispositions de l'ABH en matière de soutien interne avaient pour effet d'exempter pratiquement les nouvelles mesures de soutien adoptées par l'UE des engagements de réduction¹².

¹² Dans le jargon de l'OMC, les versements au titre du soutien interne entrent dans trois catégories. En premier lieu, les versements ayant un effet sur la production et les prix sont classés dans la boîte orange et sont sujets à des réductions progressives. En second lieu, les versements conformes aux conditions de réduction définies dans le cadre de l'ABH relèvent de la boîte dite bleue. En troisième lieu, les paiements découplés, soit les subventions publiques considérées comme ayant un effet minime sur la production, telles que les dépenses en faveur de la recherche et développement dans le domaine de l'agriculture, sont classés dans la boîte verte. Dans le cadre du PAA (et de l'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay conclu par la suite et actuellement en vigueur) les paiements relevant de la boîte

Les dispositions concertées dans le cadre de l'ABH en vue d'exempter, à certaines conditions, le soutien interne des engagements de réduction convenaient également aux États-Unis, compte tenu du régime d'aides agricoles qu'ils appliquaient en 1992. À l'époque, les paiements différentiels visant à colmater l'écart entre des prix de référence fixés et les prix de marché, constituaient le principal instrument de soutien du revenu agricole aux États-Unis. Par conséquent, l'ABH exemptait effectivement des engagements de réduction les paiements différentiels américains ainsi que les paiements à la surface et les primes à l'élevage en vigueur dans l'UE.

Tout comme il a modifié les dispositions du PAA relatives à l'accès au marché et au soutien interne, l'ABH a introduit également des ajustements mineurs, utiles à l'UE, en ce qui concerne les engagements de réduction des subventions à l'exportation. En outre, il a introduit la clause dite de paix garantissant les pays membres qui respectent entièrement leurs engagements en matière de soutien interne contre toute action hostile de la part de leurs concurrents commerciaux, telle que l'application de droits compensateurs à des exportations qui ne déterminent pas de dommage, à condition que le soutien total n'excède pas « celui qui a été décidé pendant la campagne de commercialisation 1992 ». Bien qu'aux yeux de l'observateur non averti, la clause de paix s'apparente à un champ de mines juridique, elle est généralement considérée comme une garantie d'immunité contre toute action hostile entreprise par les concurrents commerciaux, dans la mesure où elle prévoit que le montant total du soutien agricole accordé par une des parties contractantes n'excède pas le niveau atteint pendant la campagne de commercialisation 1992, au titre des règles alors en vigueur. La clause de paix semble avoir été introduite dans l'ABH sur les insistances de l'UE. Elle aurait en définitive pour effet principal de préserver un plafond général pour les subventions publiques à l'agriculture – tel qu'il est spécifié dans la clause de paix - en dépit de l'exemption du soutien interne des engagements de réduction soumis à des conditions restrictives spécifiées dans l'ABH.

Le PAA -ABH a en effet résolu la plupart des controverses dans le domaine de l'agriculture entre l'UE et les États-Unis. Cependant, au cours des dernières phases des négociations du Cycle d'Uruguay, le projet d'accord sur l'agriculture a fait encore l'objet de quelques ajustements mineurs. Ces ajustements concernaient principalement l'échelonnement des réductions des subventions aux exportations et, pour certains pays, des dérogations aux conditions d'accès au marché énoncées dans l'accord. Les modifications ont été introduites soit à la demande de certains États membres de l'UE (notamment de la France), soit pour obtenir l'accord de pays à l'extérieur de l'Europe ou de l'Amérique, tels que le Japon. Il a fallu encore deux années pour que ces problèmes soient résolus et pour que soit signé l'Acte final du Cycle d'Uruguay, le 15 avril 1994. L'Acte final comprenait non seulement l'Accord sur l'agriculture, mais aussi les Listes des membres contenant les engagements dans le domaine de l'agriculture souscrits par chacun de ses signataires.

Les aspects les plus importants de la version définitive de l'Accord sur l'Agriculture du Cycle d'Uruguay (AACU) sont les suivants:

- l'accès au marché devra être libéralisé par le biais de la réduction de tous les tarifs de la période de base d'une moyenne non pondérée de 36 % pendant une période de six ans, avec une réduction minimale de 15 % pour chaque ligne tarifaire. Tous les quotas d'importation et autres barrières non tarifaires (BNT) devront être ramenés à de simples tarifs avant d'être réduits de manière parallèle¹³. L'accès minimal sera de l'ordre de 3 % de la consommation interne et devra être porté à 5 % de la consommation interne à la fin de la période de mise en

verte étaient exemptés des réductions. L'ABH a eu pour effet d'exempter des réductions les paiements relevant de la boîte bleue, à l'instar des paiements classés dans la boîte verte.

¹³ Les lignes directrices pour le calcul des équivalents tarifaires (ET) manquaient de précision. En conséquence, certains équivalents tarifaires relatifs à la période de base indiqués dans les listes des engagements de réduction des membres étaient très élevés, de l'ordre de quelques cent pour-cent.

œuvre. Le niveau d'accès minimal ne peut pas être inférieur au niveau des importations pendant la période de base. Les tarifs de l'UE bénéficient d'une marge de préférence communautaire de 10 %.

- les subventions à l'exportation de produits agricoles sont autorisées, mais les dépenses au titre des subventions et le volume des subventions à l'exportation devront être réduits respectivement de 36 % et de 21 % pendant une période de six ans. Les réductions sont calculées individuellement pour chaque produit. Les exportations relatives à des aides alimentaires sont exemptées des réductions.
- Le soutien interne devra être réduit globalement de 20 %, sur la base des années 1986-1988, pendant une période de six ans; cependant, les mesures de soutien relevant des boîtes verte et bleue sont exemptées des réductions.

L'AACU contient également des dispositions spéciales pour les pays en développement. D'une manière générale, la réduction requise en matière de soutien interne est limitée et la période de mise en œuvre est allongée (de 6 à 10 ans).

Désormais, la conclusion du Cycle d'Uruguay peut être examinée dans l'optique des États-Unis. Lorsque les États-Unis se sont engagés dans le cycle d'Uruguay, ils visaient des objectifs très ambitieux pour la libéralisation mondiale de l'agriculture – ce que l'on a appelé par la suite « l'option zéro ». Cependant, après sept ans de négociations, l'Amérique a décidé de revoir considérablement ses attentes par rapport à ses ambitions initiales. La tarification des barrières non-tarifaires et l'engagement à réduire les tarifs a permis certainement d'améliorer l'accès aux marchés étrangers pour les exportations agricoles. Toutefois, des barrières tarifaires considérables sont demeurées dans le domaine agricole, même après l'application des réductions convenues. De même, la réduction du soutien interne allait, en aidant à amoindrir les excédents de la production intérieure, contribuer au développement de la demande d'importations dans des pays exportateurs tels que les États-Unis. Cependant, la réduction convenue, de 20 % seulement, était plutôt faible. En outre, cette baisse ne s'appliquait pas spécifiquement aux marchandises, permettant ainsi à certains produits de se soustraire à cette mesure par une réduction moindre ou nulle des aides. Quant aux exportations agricoles subventionnées, en dépit de l'accord, elles sont restées légales au titre des règles de l'OMC, à la différence des subventions accordées aux exportations non agricoles.

Pourquoi, en définitive, les États-Unis étaient-ils prêts à accepter, dans le domaine de l'agriculture, des résultats si modestes par rapport à leur objectif initial, c'est-à-dire éliminer en l'espace de dix ans toutes les formes de soutien public à l'agriculture qui entravaient le commerce? En premier lieu, les États-Unis nécessitaient un accord du GATT qui comprenne la réforme agricole, pour la simple raison que cette réforme avait été inscrite, dès le départ, en tête de leur calendrier de négociations. En second lieu, l'option zéro était avant tout une tactique d'ouverture, et lorsqu'en raison de l'opposition implacable de l'UE et d'autres parties aux négociations, cette tactique a échoué, les États-Unis ont été prêts à revoir leurs exigences. En troisième lieu, le calendrier du Cycle d'Uruguay portait également sur des domaines autres que l'agriculture, tels que les tarifs et les barrières non tarifaires en général, les textiles et les vêtements, les produits tropicaux, les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (TRIP), les opérations d'investissement à caractère commercial (TRIM), ainsi que les règles et les disciplines du GATT. Il aurait été insensé, pour les États-Unis, de renoncer à tous les avantages potentiels d'un accord dans ces autres domaines, pour le simple fait qu'ils n'avaient pas atteint leur objectif initial en ce qui concerne la réforme de l'agriculture. Ces considérations ont probablement contribué à la décision prise finalement par les États-Unis de se contenter d'un accord relativement modeste dans le domaine de l'agriculture. Cependant, ce revirement n'est intervenu que vers la fin des négociations. Les États-Unis n'ont renoncé formellement à l'option zéro que lorsqu'ils ont présenté leur proposition sur l'agriculture fin 1989. Même alors, les États-Unis visaient une réduction sur 10 ans de 90 % des subventions à

l'exportation et de 75 % du soutien interne et de la protection des frontières, objectifs nettement plus radicaux que les conditions de l'accord final.

1.3 Principaux changements intervenus dans la politique agricole des États-Unis depuis la fin du Cycle d'Uruguay¹⁴

1.3.1. Le FAIR Act de 1996

Aux États-Unis, les grands paramètres de la politique agricole sont fixés par des lois d'orientation agricole périodiques entérinées par le Congrès. Par conséquent, la politique menée au cours d'une période donnée est déterminée par la loi d'orientation agricole en vigueur à ce moment. Depuis peu, il est devenu d'usage d'introduire, de discuter et d'adopter une nouvelle loi d'orientation agricole peu après l'entrée en exercice de chaque nouvelle administration présidentielle. La seconde administration Clinton a pris ses fonctions en 1995, de sorte qu'une nouvelle loi d'orientation agricole devait être présentée au Congrès et adoptée au cours de la même année. En fait, pour des raisons politiques, la première loi d'orientation agricole après l'Accord du Cycle d'Uruguay de 1994 n'a été adoptée qu'en 1996.

Le *Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act* de 1996 a été projeté et débattu sur la toile de fond de trois faits récents: (i) la ratification par les États-Unis de l' 'AACU; (ii) les tendances du marché des exportations agricoles; (iii) les contraintes du budget fédéral. En ce qui concerne le premier point, l'engagement à respecter les limites prescrites pour les subventions aux exportations de produits primaires spécifiques constituait probablement l'aspect le plus critique de cet accord pour les États-Unis. Par conséquent, toute mesure politique susceptible d'augmenter l'écart entre les prix intérieurs et les prix du marché mondial des produits primaires exportés devrait être strictement examinée. Le risque que les exportations prévues dépassent les limites prescrites en matière de subventions avant la fin de la période de mise en œuvre était particulièrement grand pour le blé, le riz et les œufs. Quant au second point, il importait à l'évidence de tenir compte du niveau des prix de marché des exportations et de leur évolution au cours de la période d'application de la nouvelle loi d'orientation agricole. A cette époque (1995-1996), les perspectives d'exportation étaient favorables pour la plupart des produits primaires et les prix étaient élevés, dépassant les niveaux de fin 80 et de début 90. Pour ce qui est du troisième point, étant donné les restrictions imposées globalement au budget fédéral en vertu de considérations macroéconomiques générales, une réduction du budget agricole s'avérait extrêmement probable. L'objectif déclaré du Président étant d'éliminer ou de réduire du moins radicalement le déficit budgétaire fédéral, l'agriculture pouvait difficilement espérer sortir indemne de cette décision.

En mai 1995, l'administration a publié un document qui traçait les lignes directrices de la nouvelle loi d'orientation agricole. Ce document adoptait un profil étonnamment prudent, prévoyant, à peu de choses près, le maintien du statu quo. En particulier, bien que le document recommandât des ajustements de la politique agricole en vue de garantir aux agriculteurs une plus grande liberté de réaction aux forces du marché, les paiements différentiels devaient rester en vigueur à titre d'instrument principal de soutien des prix. En d'autres termes, un prix minimum ou prix indicatif continuerait d'être garanti aux agriculteurs américains pour leur production. Si le prix de marché baissait au-dessous du prix indicatif, la différence serait compensée moyennant un paiement différentiel versé à l'unité. En théorie, les paiements différentiels peuvent être considérés comme une compensation susceptible d'encourager les agriculteurs à produire en surplus de la demande du marché, telle qu'elle est définie par le prix de marché.

¹⁴ Cette section se fonde principalement sur Orden, D. et autres sources (1999).

Ces lignes directrices prudentes élaborées pour la rédaction de la nouvelle loi d'orientation agricole ont été bientôt remplacées par une série de propositions nettement plus radicales formulées au sein même du Congrès. Le député Pat Roberts (républicain), président de la Commission de l'Agriculture de la Chambre des représentants, a présenté un projet de loi, qui a été appelé par la suite le *Freedom to Farm Bill* (FFB, projet de loi visant la libéralisation de l'agriculture). La principale initiative du FFB consistait à remplacer les paiements différentiels par des versements annuels prédéfinis destinés à des agriculteurs éligibles. Ces paiements porteraient sur sept ans et seraient graduellement réduits au cours de cette période. En outre, pour la première fois depuis le début des années 30, les agriculteurs américains jouiraient en pratique d'une liberté totale de culture: ils ne devraient plus négocier le retrait d'une part de leurs terres en échange des subventions publiques. A la surprise de nombreux observateurs, le FFB est devenu alors, à la suite de quelques modifications mineures résultant de marchandages entre républicains et démocrates, la base du FAIR Act adopté par les deux chambres du Congrès et signé par le Président le 4 avril 1996¹⁵. Nous chercherons à répondre plus avant à la question suivante: pour quelle raison la loi américaine d'orientation agricole de 1996 s'est-elle révélée bien plus radicale que ne l'attendaient, au départ, la plupart des observateurs informés?

L'élément central du FAIR Act de 1996, qui porte sur sept ans, consiste dans le programme de transition du marché agricole. Les deux aspects fondamentaux de ce programme sont les paiements au titre du contrat de flexibilité et la flexibilité de la production.

Avec l'introduction des paiements contractuels, les prix indicatifs et les paiements différentiels ont cessé d'exister, et les participants aux nouveaux « contrats de flexibilité de production » (PFC) ont eu droit à un versement annuel fixe¹⁶. Les paiements au titre du contrat de flexibilité étaient considérés comme « découplés », à savoir indépendants des décisions de production, et étaient établis de manière à régresser de 40 % entre 1996 et 2002. Les paiements accordés n'engageaient pas les bénéficiaires du contrat de transition à une production agricole spécifique, mais il leur était interdit de retirer en bloc la superficie contractée de la production agricole pour la destiner à des activités non agricoles.

Toutefois, un dispositif de sécurité des prix en faveur des agriculteurs continuait d'être maintenu dans le cadre du contrat de transition. Ce dispositif consistait en un « prêt non recouvrable d'aide à la commercialisation », héritage des programmes de soutien agricole précédents. Un agriculteur qui souscrit un prêt non recouvrable d'aide à la commercialisation s'engage à rembourser ce prêt soit à un taux égal ou inférieur au prix de marché en vigueur au moment du remboursement, soit à un taux de prêt prédéfini établi par le Secrétaire à l'Agriculture agissant au nom du gouvernement fédéral. Ce taux est fixé normalement nettement au-dessous du niveau de prix escompté pour la période d'application du programme¹⁷; en d'autres termes, ce taux est équivalent au prix applicable en dernier recours.

¹⁵ Il semble qu'à l'époque le Président ait manifesté quelques réserves lors de la signature de la loi, du fait qu'elle n'offrait pas aux agriculteurs une *garantie* (écrit par nous en italique) adéquate de leurs revenus. Cette prise de position était destinée à avoir des répercussions par la suite.

¹⁶ Pour chaque exploitation, le montant d'un paiement contractuel (PFC) était calculé moyennant la combinaison de trois facteurs: (i) la surface contractée (CA), établie en fonction de la participation à des programmes de soutien précédents, (ii) un rendement fictif fixe (PPY), basé sur des références historiques récentes, (iii) le « taux de paiement par boisseau » (PR), fixé de manière arbitraire pour éviter que le coût total du programme ne dépasse le plafond budgétaire imposé par la loi de finance adoptée en novembre 1995. Par conséquent, $PFC = CA * PPY * PR$.

¹⁷ Pour ce qui est des produits d'exportation, le prix escompté correspond effectivement au prix du marché mondial. Par conséquent, le Secrétaire à l'Agriculture doit établir une prévision des prix mondiaux futurs pour définir les taux de prêt.

Le second aspect du contrat de transition, soit « la flexibilité de la production », abolissait la négociation d'un retrait des terres en échange du soutien au revenu agricole. Les participants au contrat de transition jouissaient d'une liberté totale de culture sur la superficie contractée, excepté en ce qui concerne les cultures horticoles et pour des exigences de conformité avec d'autres programmes de restrictions d'exploitation, notamment le programme de protection de l'environnement (CRP)¹⁸. Il est prouvé que la flexibilité de la production a entraîné des transferts de ressources substantiels entre les cultures les plus importantes à la fin des années 90. À titre de précision, ces transferts ont concerné le blé, dont la production a baissé nettement après 1998, au bénéfice du maïs et du soja qui ont enregistré une hausse de leur production (tableau 1).

1.3.2 Evaluation du FAIR Act (ou les motifs de son adoption par le Congrès)

En introduisant les paiements découplés - connus sous le nom de paiements au titre des contrats de flexibilité de production (PFC) – pour le soutien des prix agricoles (à ne pas confondre avec les prêts d'aide à la commercialisation), le FAIR Act de 1996 a marqué une rupture radicale par rapport à toutes les politiques agricoles américaines précédentes. Afin de mieux comprendre les dernières initiatives des États-Unis en matière de politique agricole, il y a lieu d'établir pourquoi une loi d'orientation agricole aussi révolutionnaire a été adoptée à ce moment-là par le Congrès. Deux voies peuvent être principalement suivies pour répondre à cette question. En premier lieu, comme nous l'avons déjà mentionné dans ce rapport, les marchés de produits primaires aux États-Unis étaient fortement soutenus en 1996, tel que l'indiquent les prix relativement élevés des produits agricoles à l'époque. En outre, à cette époque, les perspectives de marché à court et à moyen terme apparaissaient favorables. Les prévisions agricoles attribuaient un grand poids aux gains « dynamiques » qui résulteraient de l'Accord du Cycle d'Uruguay. À cet égard, on estimait qu'un commerce plus libéralisé générerait une hausse des revenus qui, à son tour, induirait une croissance de la demande de produits alimentaires et d'autres produits agricoles, notamment dans les pays en développement. Donc, les perspectives apparaissaient souriantes, notamment pour les exportations agricoles américaines. En second lieu, la différence entre les paiements PFC, introduits dans le cadre du contrat de transition, et les paiements différentiels qu'ils ont remplacés peut également expliquer pourquoi une réforme si radicale a été adoptée par le Congrès. Dans un régime de paiements PFC, les subventions sont versées annuellement, indépendamment du niveau des prix de marché. À l'inverse, le régime de paiements différentiels prévoit que les agriculteurs bénéficient de subventions uniquement lorsque les prix de marché sont inférieurs au prix indicatif prédéfini. Au cas où les prix de marché seraient supérieurs au prix indicatif, les agriculteurs ne percevront pas de subvention publique. En d'autres termes, les paiements différentiels constituent, à la différence des paiements PFC, un instrument contre-cyclique de soutien au revenu agricole.

Examinons maintenant la raison pour laquelle, en 1995, l'ensemble des membres du Congrès, et même ceux particulièrement impliqués dans l'agriculture, ont été prêts à soutenir une nouvelle loi d'orientation agricole si radicale. En effet, le Congrès avait misé sur la stabilisation des prix agricoles à un niveau relativement élevé pendant toute la durée de la nouvelle législation. S'il remportait son défi, les agriculteurs bénéficieraient à la fois des prix élevés et des paiements PFC. Toutes les autres possibilités étant équivalentes, cette option était manifestement la plus

¹⁸ Dans le cadre du CRP, visant en premier lieu à contrôler l'érosion du sol, les agriculteurs négocient avec le gouvernement fédéral le retrait des terres de cultures appauvrissantes pour de nombreuses années en échange de subventions, à la différence du *Acreage Reserve Program* (ARP) auquel le gouvernement fédéral avait eu amplement recours avant 1996 dans le but de contrôler l'offre de produits agricoles. Donc, l'ARP était appliqué dans le but d'encourager les agriculteurs à retirer les terres de la production agricole ou à les retourner à la production agricole, dans la tentative de stabiliser le marché (tentative rarement couronnée de succès!). Bien qu'en termes de concept, le CRP et l'ARP visent des objectifs différents, il se créait une certaine confusion au niveau de leur mise en œuvre, de sorte que certaines terres non érodables étaient destinées au CRP et des terres érodables à l'ARP

avantageuse comparée à l'ancien régime de versements compensatoires, en vertu duquel aucun paiement ne pouvait être effectué pour les années pendant lesquelles les prix du marché étaient élevés. Mais qu'advierait-il si ce pari était un échec, si les prix de marché reculaient? Dans ce cas, l'expérience suggérerait que, cédant à la pression, le gouvernement fédéral octroie une aide financière d'urgence aux agriculteurs.

Il est intéressant de remarquer que le FAIR Act de 1996 et le *Freedom to Farm Bill*, projet de loi innovant rédigé par le député Pat Roberts sur lequel est fondée cette loi, avaient été précédés d'une initiative similaire qui avait échoué au sein du Congrès. Présentée en 1989 lors du débat précédant l'adoption de la loi d'orientation agricole de 1990, la loi Boschwitz-Boren (du nom des deux sénateurs qui en étaient les principaux auteurs) proposait d'abolir les paiements différentiels et d'introduire des paiements découplés en faveur des agriculteurs. Toutefois, cette proposition révolutionnaire pour la politique agricole n'est pas parvenue, à l'époque, à obtenir l'aval du Congrès. On ne peut que spéculer sur les motifs du rejet par le Congrès de la loi Boschwitz-Boren en 1989. A l'époque, il manquait encore quatre ans à la conclusion du Cycle d'Uruguay. Par conséquent, dans la mesure où la conclusion du Cycle d'Uruguay visant à libéraliser le commerce a contribué à l'adoption, par le Congrès, du *Freedom to Farm Bill* et, deux ans plus tard, du FAIR Act proprement dit, cela peut expliquer qu'une révolution qui avait échoué en 1989 ait été couronnée de succès en 1996. En fait, bien entendu, la conclusion du Cycle d'Uruguay n'offrait pas de garantie aux agriculteurs contre les fluctuations négatives des prix et des revenus agricoles, ainsi que l'aurait enseigné peu après l'expérience.

Tel que l'indique le tableau 1, les prix agricoles n'ont plus atteint les années suivantes le niveau élevé de 1996. Ainsi, par exemple, le prix du blé est passé de 4,30 dollars le boisseau en 1996 à seulement 2,65 dollars en 1998, pour continuer à baisser en 1999. Comme il fallait s'y attendre, les revenus agricoles ont suivi la même tendance, baissant d'un total de près de 55 milliards de dollars en 1996 à quelque 45 milliards de dollars seulement en 1998. Un groupe de pression agricole bien organisé a exercé des pressions considérables sur le gouvernement fédéral pour qu'il prenne des mesures face à ces tendances. Ces représentations ont fini par porter leurs fruits et ont donné lieu à l'adoption de deux lois portant ouverture de crédits d'urgence. La première, adoptée en 1998, accordait 6 milliards de dollars aux agriculteurs au cours de l'exercice 1999 (d'octobre 1998 à septembre 1999). La seconde, votée en 1999, accordait des crédits d'une valeur de 9 milliards de dollars pendant l'exercice 2000. Depuis lors, une loi pour la protection du risque agricole, allouant 5,5 milliards de dollars pendant l'exercice 2000 et 1,6 milliards de dollars au cours de l'exercice 2001, a été votée en 2001 (Glauber, 2000)¹⁹. Désormais, il apparaît clairement qu'en 1999, le montant total des paiements PFC effectués en application du FAIR Act (5.046 millions de dollars) a été inférieur au montant des paiements compensatoires de prêts de commercialisation (5.894 millions de dollars) et des versements au titre d'aides d'urgence (7.804 millions de dollars). Les chiffres prévisionnels pour l'an 2000 indiquent que le rapport entre le total des versements *ad hoc*, soit non programmés, et le total des versements programmés en faveur de l'agriculture était encore plus élevé qu'en 1999 (tableau 2).

Il est important d'établir dans quelle catégorie de soutien interne les versements octroyés récemment à titre d'aide d'urgence à l'agriculture américaine doivent être classés aux fins de notification à l'OMC. Relèvent-ils de la catégorie orange, bleue ou verte? Le fait que les aides d'urgence aient été accordées *ex post*, c'est-à-dire généralement après que les décisions de plantation aient été prises, plaide en faveur de leur classement dans la « boîte verte ». En outre,

¹⁹ Pendant quelques années, le gouvernement fédéral a subventionné les primes d'assurances payées par les agriculteurs au titre de récoltes déficitaires. Les régimes de subventions sont refinancés et modifiés de temps à autre. Les subventions visent à encourager les agriculteurs à exploiter des cultures dans des situations de risques qu'ils éviteraient autrement.

aucun des deux types d'aides d'urgence aux États-Unis n'était directement lié aux prix ou aux rendements en vigueur à l'époque (OCDE, 2000b). Les aides d'urgence américaines assurant, outre une indemnisation en cas de catastrophes naturelles, des indemnités pour pertes de marché consenties en raison de prix du marché perçus comme trop bas, elles devraient être classées dans « la boîte orange ». Si l'on encourage les agriculteurs à compter sur des réponses similaires du gouvernement en cas de baisse des prix, les paiements finissent par faire partie des attentes des agriculteurs et contribuent à des plantations et à des prévisions de production plus importantes qu'en l'absence de ces aides (OCDE, 2000b). A l'heure où nous rédigeons ce rapport, cette question est toujours sans réponse (Glauber, communication privée, 18 janvier 2001)²⁰.

Tableau 2. versements publics directs (millions USD) en faveur des agriculteurs américains

	1996	1997	1998	1999	2000
Programmes relatifs aux produits primaires	(732.0)	(575.0)	(4.8)	n.d	n.d
FAIR Act (AMTP)	5,973.0	6,120.0	6,001.4	5,046.1	4,850.6
Paiements compensatoires de prêts	n.d.	n.d.	1,792.4	5,894.5	7,561.0
CRP et autres	2,098.7	1,950.3	1,578.9	1,849.4	2,003.4
Aide d'urgence	0.0	0.0	2,841.0	7,804.0	8,870.0
TOTAL	7,339.7	7,495.3	12,208.9	20,594.0	23,285.0

Source: Penn, 2001, Tableau 6.

1.4. Travaux préparatoires en vue de la prochaine loi américaine d'orientation agricole

Le FAIR Act vient à expiration à la fin de 2002. Une nouvelle loi d'orientation agricole devra être en place à ce moment-là. Quelles seront, à la lumière des événements qui se sont produits depuis 1996, les grandes lignes de cette loi? Sera-t-elle coulée dans le même creuset libéral que le FAIR Act, entamant encore davantage ou même supprimant totalement les paiements PFC ou les autres types d'aides aux agriculteurs? Ou bien choisira-t-elle, considérant le FAIR Act comme une expérience « malheureuse » de libéralisation de la politique agricole, de revenir au modèle adopté avant 1996, dans le cadre duquel le soutien des prix des produits agricoles joue un rôle central?

²⁰ Le Service de Recherche économique de l'USDA a mené plusieurs études empiriques visant à quantifier les distorsions résultant des programmes de soutien interne en évaluant leurs retombées sur les superficies de culture, sur les prix et sur les exportations. Ainsi, par exemple, une étude d'impact concernant le programme de prêts de commercialisation pour le soja établit qu'en dépit d'un soutien des prix relativement faible, les prêts de commercialisation ont fait croître néanmoins la superficie cultivée au point de dépasser le niveau d'équilibre établi par l'action des seules forces de marché, entraînant en retour une légère baisse des prix de marché et une augmentation des exportations (Wescott and Price, 1999). Une autre étude a examiné l'impact sur la production et sur les prix aux États-Unis des subventions en faveur de l'assurance des récoltes. Cette étude portait sur les assurances des huit cultures principales et parvenait à la conclusion que les subventions encourageaient les agriculteurs à accroître leur production, ce qui engendrait une baisse des prix (Young, C.E. et autres sources, 2000). On peut déduire de ces résultats que même les versements PCF, qui sont nominalement découplés de la production et des prix, incitent en fait les agriculteurs à préserver la fonction agricole de la terre au lieu de convertir celle-ci à d'autres utilisations (*Agricultural Outlook*, octobre 2000, p. 15).

1.4.1 Faut-il généraliser les aides d'urgence?

Au titre d'une disposition du FAIR Act, la Commission du 21^e siècle de la production agricole a été instituée pour formuler des recommandations législatives sur l'avenir de l'agriculture américaine à l'adresse du Président et du Congrès. La composition de la Commission est bipartite et ses onze membres consistent pour la plupart en des représentants d'organisations et d'entreprises agricoles, mais elle est présidée par un professeur en économie agricole.

Dans son rapport publié récemment, la Commission recommande de maintenir, dans la nouvelle loi d'orientation agricole qui remplacera le FAIR Act après 2002, les instruments d'aide au revenu tels que les PCF et les dispositifs de sécurité des prix. Cependant, ces instruments devraient être complétés par un nouvel instrument d'aide au revenu contre-cyclique, nommé *Supplemental Income Support* (SIS, aide supplémentaire au revenu). Au titre du SIS, les producteurs éligibles auraient droit à des paiements supplémentaires lorsque le revenu brut global issu des cultures programmées²¹ est inférieur d'un pourcentage déterminé au niveau atteint au cours d'une période de référence fixée. Tout comme les paiements PFC en vigueur, les aides au revenu contre-cyclique proposées seraient calculées d'après des rendements et des superficies agricoles déterminés par rapport à une période de référence fixée. En concevant et recommandant ce schéma, la Commission espère que les nouveaux paiements proposés seront classés dans la boîte verte et que par conséquent, ils seront exemptés des engagements de réduction du soutien interne contractés dans le cadre de l'OMC²².

La Commission reconnaît avoir omis dans son rapport de nombreux détails essentiels concernant les principales modalités de fonctionnement du régime de versements SIS, préférant en déléguer l'élaboration au Congrès. Cependant, lors de la présentation du rapport à la Commission de l'Agriculture du Sénat, le président de la Commission du 21^e siècle a soumis un rapport d'évaluation indépendant sur les coûts que comporterait pour le budget fédéral la proposition relative au SIS, l'instrument d'aide au revenu contre-cyclique. Ce document a été rédigé par le *Food and Agricultural Policy Research Institute* (FAPRI, institut de recherche dans le domaine de la politique agricole et alimentaire) qui a son siège à Washington-DC. Sur la base d'un certain nombre d'hypothèses sur les paramètres exacts du modèle²³ et en utilisant un système préexistant de modélisation comportant un terme stochastique d'erreur, le FAPRI a établi des prévisions de coût pour le régime de versements SIS pour la période 2003-2009. Les résultats varient fondamentalement selon que les versements sont modélisés sur une base moyenne de revenu calculée sur cinq ans (1995-1999) ou si l'on prend pour base une moyenne mobile historique des revenus. Selon l'hypothèse de la base moyenne de revenus, le coût financier du SIS s'élève à 5,4 milliards de dollars en 2003, mais il recule à 551 millions de dollars en 2009 en raison des prévisions de hausse des rendements et des prix. En revanche, les prévisions de coût calculées d'après la moyenne mobile sont inférieures – s'élevant seulement à 2,8 milliards de dollars en 2003, par exemple, et en régression constante jusqu'en 2009. Les coûts inférieurs modélisés sur la moyenne mobile sont imputables au retrait éventuel des années 1996 et 1997 de la base de calcul,

²¹ blé, maïs, soja, sorgho, riz, coton velu, avoine et orge.

²² la base de l'exemption des engagements de réduction est définie au point 7 de l'annexe 2 du AACU, concernant la « participation financière de l'État à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant des dispositifs de sécurité pour les revenus ». Les exemptions sont accordées sous réserve de quatre conditions. Aux fins de notre analyse, les deux conditions les plus importantes sont les suivantes: a) droit à bénéficier de versements subordonné à une perte de revenu qui excède 30 % du niveau brut moyen du revenu pour les trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes; b) montant des versements inférieur à 70 % de la perte de revenu du producteur au cours de l'année ou celui-ci acquiert le droit à bénéficier de cette aide.

²³ Les hypothèses de limites comprennent des versements contre-cycliques couvrant 70 % de la différence entre le revenu indicatif et le revenu effectif issu des huit cultures bénéficiant de programmes de soutien.

années au cours desquelles les revenus agricoles étaient relativement élevés. L'adoption définitive d'une de ces deux options de base - à supposer que l'une d'entre elles soit retenue - dépend, bien entendu, du sort qui sera réservé au régime SIS.

La Commission ne fournit pas d'indications précises quant au schéma à adopter pour le régime de paiements PFC existant dans la prochaine loi d'orientation agricole. En principe, le montant des versements pourrait être maintenu au niveau de 2002. Ou bien, il pourrait être réduit. Ou encore, il pourrait même être relevé. Ce qui est encore plus important, la Commission ne justifie pas le maintien des paiements découplés parallèlement au régime d'aides SIS. Ces deux régimes de paiements ont manifestement pour objet de soutenir les revenus agricoles en entraînant un minimum de distorsion des échanges, et l'on ne voit pas pourquoi deux instruments sont jugés nécessaires, alors qu'un seul serait suffisant.

1.4.2 Politique de gestion du risque

La Commission consacre également une partie de son rapport à la politique de gestion du risque. Sous ce titre, elle recommande la mise en place d'un nouveau système qui encourage les agriculteurs à mettre de côté les revenus perçus pendant les bonnes années pour s'en servir pendant les années difficiles. En vertu du plan d'épargne proposé, dénommé *Farm and Ranch Risk Management* (FAARM, gestion des risques des exploitations agricoles), les cultivateurs ou les éleveurs pourraient ouvrir un compte d'épargne spécial, sans versement minimal ni plafond annuels. Les titulaires d'un compte d'épargne FAARM seraient autorisés à retirer toute somme d'argent à n'importe quel moment et, surtout, à différer le paiement des impôts dus sur le montant des revenus épargnés jusqu'au moment du retrait. Le coût budgétaire que suppose ce programme pour le gouvernement serait fonction du coût résultant d'un sursis de paiement des impôts. La Commission affirme que le soutien fourni par un tel système aux agriculteurs pourrait être parfaitement qualifié de « découplé », qu'il n'aurait aucun effet de distorsion sur le commerce et qu'il remplirait les conditions requises pour être classé dans la « boîte verte » de l'OMC.

Le Canada a déjà mis en oeuvre un programme similaire au plan d'épargne proposé pour les agriculteurs américains, à savoir le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) qui associe gouvernement fédéral, administrations provinciales et agriculteurs dans le but de stabiliser le revenu agricole sur une longue période. Les agriculteurs contractants peuvent déposer annuellement dans un compte CSRN des sommes d'un montant maximal prédéfini, complétées par des contributions équivalentes du gouvernement. Dans les années difficiles, l'agriculteur peut retirer des sommes pour compléter son revenu lorsque les deux seuils suivants sont atteints: le seuil de stabilisation, lorsque le revenu annuel est tombé au-dessous de la moyenne des cinq années précédentes²⁴; la marge brute, lorsque le revenu net provenant de différentes origines est inférieur à un seuil de revenu minimal (en rapport avec le montant maximal des dépôts annuels). En 1999, près de 60 % des agriculteurs éligibles participaient à ce programme.

Bien que les formes de soutien des prix contre-cycliques soient désormais critiquées par les partisans d'une libéralisation du commerce, le gouvernement peut utiliser d'autres moyens pour aider les agriculteurs à gérer le risque des prix. Les agriculteurs peuvent, par exemple, être encouragés à se protéger de la volatilité des prix sur les marchés à terme des produits primaires. Aux États-Unis, l'assurance récoltes a été subventionnée par le gouvernement fédéral depuis les années 30. Toutefois, cette pratique a toujours visé en premier lieu à garantir les agriculteurs

²⁴ Le terme de revenu est utilisé ici au sens large. A titre de précision, le seuil de stabilisation des revenus est déclenché par les mouvements de la « marge brute », soit la différence entre le revenu brut provenant de différentes sources et les dépenses éligibles.

concernés contre les risques physiques dérivant d'un rendement des cultures anormalement faible et non pas contre les risques financiers découlant de la faiblesse des prix. Le FAIR Act de 1996 a introduit un nouveau régime de garantie du revenu (GR) en faveur des agriculteurs américains. Dans le cadre de ce régime, le montant de la garantie offerte aux agriculteurs est calculé en multipliant le prix escompté en temps de récolte par le rendement escompté de la superficie assurée. Deux périodes sont prises en considération. En premier lieu, la période de plantation: lors de la signature du contrat d'assurance, un prix escompté, nommé « prix projeté », est calculé sur la moyenne des cours de clôture des futures en temps de récolte enregistrés le mois précédent. En second lieu, la période de la récolte: le prix pris en référence aux fins de l'établissement d'éventuelles indemnités est calculé d'après la moyenne des cours de clôture des futures enregistrées le mois précédant l'expiration du contrat.

En ce qui concerne le soutien des revenus, le montant de la garantie est calculé en multipliant le prix projeté par le rendement prévu des superficies assurées établi d'après la moyenne du rendement des productions précédentes (*Actual Production History*, historique de la production). L'agriculteur a droit à une indemnité si le rendement de la récolte est inférieur au rendement garanti. Toutefois, le montant de l'indemnité ne peut pas dépasser un pourcentage déterminé du rendement historique (généralement 75 %). Des polices d'assurance doivent être souscrites pour chaque culture, et les contractants doivent payer une prime d'assurance calculée en fonction de la couverture prévue par le contrat. Cette prime est subventionnée par le gouvernement fédéral. Des frais administratifs minimes sont également appliqués. Le soutien accordé au titre de ce régime est classé dans la boîte orange de l'OMC. Aussi les subventions aux assurances ne peuvent-elles pas être considérées comme un instrument illimité de soutien agricole, aux États-Unis ou ailleurs, compte tenu des règles de l'OMC.

Pour en revenir aux dispositions susceptibles d'être introduites dans la prochaine loi d'orientation agricole, l'adoption de nouvelles mesures visant à encourager les agriculteurs à s'assurer contre les baisses de revenu est une option envisageable. Cependant il est possible que lors de l'élaboration de mesures dans ce domaine, le gouvernement fédéral décide de tenir compte non plus du seul revenu agricole, mais du revenu global des foyers agricoles issu de différentes sources. Il s'ensuit que la prochaine loi d'orientation agricole, ou même celles qui lui succéderont, pourrait refléter le nouveau classement des exploitations agricoles (voir point 2.1). Par conséquent, il serait possible de distinguer la minorité d'entreprises agricoles commerciales de la grande majorité de foyers agricoles à vocation non commerciale. Ainsi, par exemple, il serait possible de concevoir des nouveaux objectifs politiques et instruments de soutien ciblés sur les exigences de soutien des entreprises commerciales agricoles. Les foyers agricoles à vocation non commerciale pourraient être ciblés de façon similaire dans le cadre d'une réforme de la politique agricole, bien que l'imputation au budget de l'USDA des coûts induits par la protection sociale de cette population rurale puisse être remise en question. Ces coûts pourraient être en revanche imputés à un autre département du gouvernement fédéral et exclus du domaine d'application de l'Accord de l'OMS relatif à l'agriculture. Cependant, les organisations d'agriculteurs et de producteurs risquent de s'opposer fermement à la distinction entre agriculture commerciale et agriculture non commerciale, car elles peuvent difficilement discriminer leurs membres en fonction de leur niveau d'activité. En outre, au plan politique, il pourra convenir aux entreprises agricoles commerciales de ne pas être identifiées de manière distincte par rapport aux exploitations non commerciales lorsqu'il s'agira d'exercer des pressions sur le gouvernement pour obtenir des aides. Dans le cadre du régime actuellement en vigueur, la répartition des aides publiques entre les agriculteurs est on ne peut plus inéquitable, la part du lion revenant aux exploitations ayant les plus importantes capacités de production, c'est-à-dire aux entreprises agricoles commerciales qui préféreront probablement ne pas s'exposer ainsi à l'attention des contribuables.

1.3.4 Perspectives pour la prochaine loi d'orientation agricole

Le rapport de la Commission du 21^e siècle de la production agricole est manifestement le fruit d'un organe partisan des intérêts des agriculteurs américains. Cela n'a rien d'étonnant, la plupart des membres de cette commission représentant des intérêts agricoles proprement dits ou des intérêts économiques touchant de près au secteur agricole. Toutefois, en raison de son orientation en faveur des producteurs agricoles, le rapport pourrait passer au second plan lors de la rédaction de la loi 2002 d'orientation agricole. D'autre part, la création de la Commission a été mandatée par le FAIR Act et par conséquent, le rapport qu'elle a rédigé ne peut pas être totalement ignoré.

Perspectives économiques

La prochaine loi d'orientation agricole des États-Unis devra tenir compte, quant à sa structure et à son contenu, des prévisions agricoles à moyen et à long terme, ainsi que des perspectives pour les exportations. Les considérations qui suivent font amplement référence à une récente intervention du Bureau des affaires économiques du Département de l'agriculture (Collins, 2001) devant la Commission de l'agriculture du Sénat. Pour la campagne 2000/2001, les cours des principales cultures devraient rester faibles, légèrement en hausse par rapport au très bas niveau de l'année précédente. Mais les frais directs de production, notamment les coûts du fuel et d'autres intrants énergétiques, devraient dans l'ensemble se stabiliser à un niveau élevé. Par conséquent, à défaut d'aides d'urgence supplémentaires, le revenu agricole net reculera de près de 5 milliards de dollars entre 2000 et 2001.

Selon les dernières prévisions agricoles de l'USDA cherchant à tracer l'évolution de l'agriculture aux États-Unis d'ici 2010, la faiblesse actuelle des marchés devrait se redresser quelque peu. La croissance économique devrait enregistrer une hausse de 3,5 % au cours de cette décennie, contre une moyenne annuelle de 2,6 % dans les années 90²⁵. La croissance de la demande de produits agricoles devrait entraîner une reprise des exportations américaines. Les États-Unis espèrent également profiter de la libéralisation accrue du commerce mondial, y compris de résultats satisfaisants dans le cadre du cycle actuel de négociations multilatérales. La valeur totale des exportations agricoles américaines devrait augmenter de 43 % dans les dix années à venir, soit jusqu'en 2010. En ce qui concerne le revenu agricole, la réduction programmée jusqu'en 2002 des paiements PFC devrait entraîner une légère baisse des revenus. Au-delà de cette période cependant, les perspectives s'améliorent du fait que la croissance de la demande d'exportations entraîne une augmentation des prix des produits primaires, celle-ci induisant en retour une amélioration des revenus agricoles. Ces prévisions partent du principe du statu quo de la politique agricole actuelle, et excluent des aides d'urgence supplémentaires en faveur des agriculteurs d'ici 2010.

Propositions de la Fédération des agriculteurs

Le 28 février 2001, le Président de la Fédération des Agriculteurs américains, M. Bob Stallman, a présenté à la Commission de l'Agriculture de la Chambre des représentants une série de propositions en vue de la prochaine loi d'orientation agricole²⁶. La Fédération des agriculteurs se déclare fermement opposée à toute révision de la politique agricole qui implique un retour à la gestion de la production agricole par le gouvernement fédéral, tel que le retrait des terres cultivées et la constitution des stocks de céréales sous le contrôle du gouvernement (à l'exception d'une réserve d'urgence). Les principales propositions de la Fédération des agriculteurs sont les suivantes:

²⁵ Excepté aux États-Unis, la croissance économique mondiale est tombée à 1,8 % en 1998.

²⁶ La Fédération des agriculteurs réunit le plus grand nombre de représentants des organisations agricoles aux États-Unis et représente tous les secteurs de l'agriculture.

- i. maintenir et compléter les paiements au titre de contrats de flexibilité hérités du FAIR Act de 1996, sans modifier les superficies et les rendements de base²⁷. La proposition ne fixe pas de niveau pour les versements après 2002. Il est possible que le niveau de 2002 soit maintenu pour les années suivantes. Les paiements au titre de contrats de flexibilité devront être étendus au soja (en 1996, le soja était exclu du contrat de transition et bénéficiait uniquement d'un prix de soutien),
- ii. rééquilibrer les prix de soutien, de manière à aligner les taux du soja sur les taux historiques des autres produits primaires. Le coût financier de cette proposition, estimé à 2.300 millions de dollars par an, apparaît vraiment élevé!
- iii. mettre en place un nouveau dispositif de sécurité pour les revenus agricoles contre-cycliques. Les paiements seront fonction des recettes moyennes perçues pour *chacune* des huit cultures sujettes à des programmes. Les versements seront effectués lorsque les recettes courantes, ajustées par rapport à un « niveau de déclenchement », seront inférieures aux recettes de la période de base (ajustées par rapport aux rendements congelés). Le Bureau des agriculteurs propose de fixer le niveau de déclenchement à 94 % (des recettes totales de la période de base), mais estime que ce pourcentage est négociable. La Fédération des agriculteurs exige également que les aides contre-cycliques soient calculées individuellement pour chaque exploitation et administrées par les différents États. Elle déclare qu'il s'agit du seul moyen de tenir réellement compte des variations des prix, des rendements, ainsi que de celles d'autres paramètres importants au niveau régional²⁸. La Fédération des agriculteurs espère que le régime d'aides aux revenus contre-cycliques sera classé dans la boîte verte de l'OMC, mais reconnaît qu'à cet égard, certains ajustements seront probablement nécessaires.

La Fédération des agriculteurs estime que le coût annuel de cette série de propositions en vue de la prochaine loi d'orientation agricole serait supérieur de quelque 7.770 millions de dollars au maintien du statu quo (à l'exclusion du recours à des aides d'urgence supplémentaire en faveur de l'agriculture). Plus de la moitié de ces dépenses supplémentaires serait classée dans la boîte orange.

Les arguments des économistes

Le professeur Bruce Gardner, actuellement président de l'*American Agricultural Economics Association*, est intervenu récemment dans le cadre des auditions relatives aux programmes de soutien des produits agricoles primaires organisées par la Commission de l'Agriculture de la Chambre des représentants en 2001. Il reconnaît que d'après les références historiques, les prix des principales grandes cultures sont actuellement bas, et que les recettes tirées des activités agricoles sont faibles dans la plupart des exploitations. Néanmoins, si l'on tient compte également des revenus non agricoles, les foyers agricoles sont en moyenne encore mieux nantis que les ménages non agricoles. En d'autres termes, la disparité de revenu entre les foyers agricoles et les ménages non agricoles, qui a caractérisé l'économie américaine au cours d'une grande partie du 20^e siècle, n'existe plus. M. Gardner établit en outre qu'un nombre réduit d'exploitations agricoles commerciales (ayant un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 250.000 dollars) ont enregistré un revenu agricole net moyen de 117.000 dollars en 1998, même si la majorité des petites fermes, dont la survie dépend principalement des revenus non agricoles, risquent d'accuser des pertes en raison du niveau actuel des prix. Il établit également qu'au cours des dernières années 90, les prix des

²⁷ Dans le cadre du FAIR Act, les superficies contractées sont établies en fonction des superficies cultivées entre 1991 et 1995 et le rendement contracté est calculé d'après le rendement enregistré pendant la période 1981-1985.

²⁸ On remarquera la similitude entre cette proposition et la proposition soumise par la Commission du 21^e siècle de la production agricole. Toutefois, la Commission propose que les paiements soient fondés sur: a) l'ensemble des recettes issues de toutes les récoltes soumises à des programmes; b) les recettes nationales moyennes; c) un niveau de déclenchement fixé à 70 %. Sous ces différents aspects, la proposition de la Fédération est donc plus ambitieuse.

terrains agricoles ont continué d'augmenter aux États-Unis en dépit de la baisse des prix et des revenus agricoles²⁹.

Fondant ses considérations sur les résultats d'une analyse contre-factuelle, M. Gardner soutient qu'en dépit des nombreuses critiques des agriculteurs envers le FAIR Act, la poursuite des mesures de politique agricole momentanément suspendues, telles que le soutien de prix indicatifs à travers des versements différentiels et les programmes de retrait des terres, auraient coûté bien davantage aux consommateurs et aux contribuables que le programme actuellement en cours. De même, les politiques encourageant les agriculteurs à produire au-delà du niveau de clearing des marchés entraîneront inévitablement une chute des prix et des revenus agricoles. Dans les pays riches comme les États-Unis, la demande de marchandises en vrac tels que le blé est très peu élastique. C'est pourquoi les politiques de soutien des revenus agricoles fondées sur le soutien des prix sont intrinsèquement contre-productives³⁰. Le fait que dans le cadre d'une politique de soutien des prix et des revenus, la hausse des prix du marché intérieur favorisée par le retrait des terres creuse un écart entre les prix intérieurs et les prix sur les marchés mondiaux dont profitent les pays exportateurs concurrents, plaide contre ce type de politique. Les prix indicatifs ont été abolis dans le cadre du FAIR Act, mais un reliquat du régime de versements différentiels a été maintenu sous la forme d'un filet de sécurité constitué par les versements compensatoires de prêts de commercialisation. Depuis 1997, le faible niveau des prix des céréales a justifié un recours substantiel à ces versements, induisant, selon M. Gardner, une surproduction des cultures concernées qui a coûté cher à l'ensemble de l'économie. Il cite également les résultats d'une étude réalisée par le service de recherche économique de l'USDA qui indique qu'en 2000, la production de céréales était de 2 % ou 3 % supérieure à ce qu'elle aurait été sans l'intervention des versements compensatoires.

En ce qui concerne la structure de la loi d'orientation agricole de 2002, M. Gardner, ainsi que d'autres économistes partageant son avis, tend à considérer d'un œil défavorable le maintien de mesures de soutien agricole qui ne soient pas strictement découplées des prix courants du marché et des décisions de plantation, c'est-à-dire les aides qui, dans le jargon de l'OMC, sont classées dans la boîte orange. Donc, les économistes traditionnels souhaitent probablement que la loi d'orientation agricole de 2002 soit coulée dans le creuset du FAIR Act mais en excluant les éléments de soutien non découplés, tels que les paiements compensatoires de prêts de commercialisation. Par conséquent, le contrat de transition sera probablement reconduit après 2002 avec des paiements PFC établis probablement de manière dégressive. Toutefois, il est peu probable que les économistes soutiennent les paiements en faveur de revenus agricoles contre-cycliques recommandés par la Commission du 21^e siècle de la production agricole et par d'autres associations de producteurs, à moins qu'il ne s'agisse de paiements rigoureusement découplés. Les économistes seront probablement favorables dans l'ensemble à une différenciation politique accrue des secteurs commerciaux et non commerciaux de l'agriculture par rapport à la situation actuelle. Les aides publiques aux agriculteurs commerciaux pourront se limiter à des mesures destinées à promouvoir

²⁹ Un principe de base de l'économie foncière, appuyé par des analyses théoriques, est que les prix de la terre reflètent la rentabilité de l'activité agricole, du moins à long terme.

³⁰ Il peut se produire qu'en raison du manque d'élasticité de la demande, la surproduction induite par le soutien des prix fasse chuter les prix de marché au point que les agriculteurs, tout en ayant augmenté leur production, ne gagnent pas davantage que s'ils avaient renoncé aux subventions, moins produit et réalisé un prix de marché supérieur. En revanche, les contribuables sont indéniablement pénalisés par l'octroi des subventions agricoles. On a un pur transfert de protection sociale lorsque les pertes des donateurs sont compensées parfaitement par les gains des bénéficiaires. Cette situation se produira cependant difficilement si le transfert affecte le comportement entrepreneurial du destinataire, c'est à dire s'il n'est pas découplé. Dans la mesure où les gains du destinataire sont inférieurs aux pertes du donneur, on a une perte d'efficacité égale à cette différence. Cela représente la perte de l'économie dans son ensemble, à savoir la perte du revenu national résultant du transfert.

une amélioration de leur productivité, telles que le financement de la recherche et de l'éducation dans le domaine de l'agriculture (boîte verte de l'OMC). On peut raisonnablement supposer que les agriculteurs de ce secteur seront généralement capables de pourvoir à la gestion des risques par leurs propres moyens, soit en souscrivant une assurance privée, soit en se garantissant sur les marchés à termes de produits primaires. Les aides publiques en faveur du secteur agricole non commercial seront probablement établies plutôt sous la forme de programmes d'éducation, afin de favoriser la diversification des activités et des sources de revenu pour les habitants des campagnes, ainsi que de mesures visant à promouvoir la qualité de la vie dans les zones rurales moyennant des investissements dans le développement rural.

Développements politiques

Comme il est d'usage, les manœuvres des partis politiques sont destinées à exercer une influence fondamentale sur l'orientation qu'adoptera l'acte principal de la législation fédérale dans le domaine de l'agriculture. Depuis les premières années 90, les forces démocrates et républicaines ont été extrêmement équilibrées au sein des deux chambres du Congrès et les dernières élections de novembre 2000 n'ont fait que confirmer cette tendance³¹. Par conséquent, on peut prévoir que la compétition entre les partis pour l'attribution des sièges s'avèrera particulièrement acharnée à chaque nouvelle élection future, notamment dans les circonscriptions mineures. Le commerce agricole représentant 15 % du PIB et de l'emploi, peu de candidats au Congrès peuvent se permettre d'ignorer totalement le « vote agricole », d'importance vitale pour certains d'entre eux. Le Sénat compte deux sièges par Etat, indépendamment du nombre des électeurs. Par conséquent, étant donné que l'agriculture tend à jouer un rôle plus important dans les États moins peuplés, les représentations des organisations agricoles prennent particulièrement dans leur collimateur les sénateurs qui représentent ces États.

Il importe également d'observer qu'aux États-Unis, comme dans la plupart des pays développés, l'agriculture et ses industries connexes disposent d'excellentes organisations qui défendent leurs intérêts sectoriels auprès du gouvernement. L'aisance relative avec laquelle les représentants des différents intérêts agricoles parviennent à se coaliser, formant un front commun face au gouvernement, explique en partie ce phénomène. A l'inverse, les consommateurs de produits alimentaires et d'autres produits agricoles tendent à être mal organisés, tant pour formuler des positions en matière de politique agricole que pour solliciter une réforme dans ce domaine. La faiblesse des groupes de pression de consommateurs peut s'expliquer en partie du fait que le consommateur typique des pays développés tend à réduire la part déjà limitée de son budget qu'il consacre aux dépenses pour les produits alimentaires et les autres produits d'origine agricole.

Cependant, si les électeurs tendent à avoir peu d'influence sur la politique agricole en tant que consommateurs, ils en ont en revanche bien davantage en tant que contribuables. La fiscalité est un aspect dominant des mandats électoraux modernes, de sorte qu'aucun gouvernement ne peut ignorer les incidences budgétaires de toute proposition de révision des politiques publiques, y compris de la politique agricole. Le FAIR Act de 1996 a été adopté sur la toile de fond d'une politique fiscale très stricte, traduite peu avant en termes de loi et prévoyant une importante réduction du déficit budgétaire. La loi d'orientation agricole devait s'aligner sur ces restrictions et contribuer à la réduction du budget. Aujourd'hui, le cheminement de la loi d'orientation agricole de 2002 s'effectue sur une toile de fond différente. Pour des raisons d'ordre macroéconomique, le budget fédéral est actuellement excédentaire. L'engagement de réduire les impôts pris par M. Georges Bush, élu Président en décembre 2000, constitue l'un des piliers de son mandat électoral. Il est possible que, dans le cadre du nouvel Accord de l'OMC (qui devrait entrer en vigueur après 2002),

³¹ A l'Assemblée, les républicains jouissent actuellement d'une faible majorité, mais au Sénat, les sièges sont répartis de manière parfaitement égale entre les deux partis.

le plafond des versements autorisés au titre du soutien interne soit abaissé. Hormis ces considérations, il semble toutefois fort improbable que la nouvelle administration, sous la houlette d'un Président partisan d'une réduction des impôts, approuve une loi d'orientation agricole autorisant un soutien illimité du Trésor en faveur de l'agriculture.

La Chambre des représentants et le Sénat ont approuvé, à la fin mars 2001, une directive budgétaire portant sur dix ans et incorporant les projets de réduction d'impôts du président Bush. La directive adoptée par les deux chambres du Congrès prévoit une augmentation des dépenses agricoles supérieure à ce qu'aurait permis la simple reconduction de la loi en vigueur, bien que les propositions spécifiques de la Chambre des représentants et du Sénat présentent de nombreuses divergences³². Compte tenu de cet environnement budgétaire favorable, il est désormais possible que les Commissions de l'Agriculture cherchent à formuler la nouvelle loi d'orientation agricole cette année plutôt que l'année prochaine. Il est envisageable que les membres républicains du Congrès cherchent à lancer une autre loi d'orientation agricole rédigée dans le même esprit que la loi précédente. Si c'était le cas, les paiements annuels de type PFC, maintenus mais en constante dégression, pourraient continuer à être le principal instrument de soutien au revenu agricole. Cependant, étant donné l'évolution des cours des matières premières enregistrée à la suite du FAIR Act, on pourrait également s'attendre au maintien de certains dispositifs de sécurité des revenus contre-cycliques, conçus cependant de manière à être conformes aux engagements actuels de l'OMC et à des engagements éventuellement plus stricts qu'elle pourrait imposer à l'avenir.

Dans un souci de simplification, ce rapport se concentre presque exclusivement sur les grandes cultures américaines destinées à l'exportation. Cependant, afin de compléter cette étude, il y a lieu de mentionner que les États-Unis figurent également parmi les plus grands producteurs d'arachides, de sucre, de tabac, et d'une vaste gamme de fruits et de légumes. En ce qui concerne le bétail et les produits animaux, nous citerons le bœuf, la viande de porc, les œufs et les volailles et, bien entendu, le lait frais et une grande variété de produits laitiers. Il importe de souligner qu'à l'exception des produits laitiers, le soutien public en matière de prix et de revenus est quasiment nul pour le secteur de l'élevage, mais que les producteurs bénéficient de protections tarifaires. Les cultures horticoles subissent un traitement similaire. Les produits horticoles, les produits animaux, en particulier les viandes rouges, le sucre, les oléagineux et les produits dérivés, les boissons tropicales représentent les principales importations en termes de valeur. Les gains d'exportation excèdent nettement les dépenses d'importations, et les États-Unis ont un important excédent commercial dans le secteur agricole.

1.5. Critique de l'évolution de la politique agricole aux États-Unis à la lumière de ses engagements à l'OMC

1.5.1 Engagements souscrits dans le cadre de l'AACU

Au titre de l'AACU, les États-Unis ont souscrit aux mêmes engagements que les autres pays développés membres de l'OMC. La réduction requise de 20 % de l'ensemble du soutien interne prenait en référence les années 1986-1988, années où les prix de marché étaient relativement bas. Par conséquent, les versements effectués à l'époque dans le cadre de l'ancien régime de versements différentiels étaient plutôt élevés, même par rapport aux niveaux d'après 1994. Dès lors, les engagements de réduction ont été probablement respectés, avec une marge de report, (tel qu'anticipé au départ), pour la période 1995-2000. Cependant, l'issue dépendra en définitive de la catégorie de l'OMC dans laquelle seront classées les aides d'urgence récemment octroyées. S'agit-il

³² Communiqué de presse de la Commission agricole de l'Assemblée, 28 mars 2001.

de paiements verts? Ou orange? Le gouvernement des États-Unis ne semble pas encore avoir pris formellement position à ce sujet. En ce qui concerne le soutien interne, les membres de l'OMC sont soumis à des obligations de notification prévoyant qu'ils notifient annuellement au Secrétariat le niveau de leurs versements orange par rapport à leur MGS totale. Toutefois, une note récente du Secrétariat fait état d'un retard de plusieurs années dans la notification de ces informations. Bien que le délai pour les notifications relatives aux années 1995, 1996, 1997 et 1998 ait déjà expiré, celles-ci n'ont été complétées que pour 1995. En avril 2000, les États-Unis avaient complété leurs notifications relatives à 1997, mais celles de 1998 étaient encore incomplètes. A cette époque, les notifications de 1999 et de 2000 n'étaient pas encore requises (WTO: G/AG/NG/S/1). Les aides d'urgence en faveur de l'agriculture ont été introduites en 1998 et reconduites en 1999 et en 2000. Les notifications relatives à la catégorie « feu de circulation » dans laquelle doivent être classées ces aides sont très certainement en retard pour 1998, et probablement également pour 1999. Cependant, les États-Unis devront nécessairement notifier à l'OMC tous les paiements effectués ces dernières années. Entre-temps, le refus des États-Unis de communiquer ces informations ne peut qu'affaiblir leur position dans le cycle actuel de négociations.

En ce qui concerne l'amélioration de l'accès au marché, les États-Unis ont dûment honoré leurs engagements consistant à convertir leurs barrières non tarifaires en contingents tarifaires et à ramener les taux tarifaires absolus (internes et externes aux quotas) au niveau établi par l'AACU; la réduction comporte en moyenne 36 % sur l'ensemble des produits primaires et un minimum de 15 % pour chaque ligne tarifaire. La Liste présentée à Marrakech par les États-Unis en 1994 indiquait les produits primaires pour lesquels ils entendaient réduire leurs tarifs du minimum requis de 15 %. Cette liste comprenait les huiles végétales, les arachides non décortiquées et le beurre d'arachides, le sucre, le coton, le tabac, le bœuf et la plupart des produits laitiers. A la différence de ces produits d'importation extrêmement sensibles frappés de réductions tarifaires minimales, le blé (à l'exception du froment dur) et le maïs subissaient des réductions supérieures à la moyenne de l'ordre respectivement de 55 % et de 75 %.

Examinons désormais les engagements des États-Unis en matière de réduction des subventions à l'exportation. Bien que le dispositif concernant l'attribution de subventions aux exportations ait été maintenu dans le cadre du FAIR Act, les États-Unis n'ont en fait pas eu particulièrement recours aux subventions depuis 1994. Les relevés de l'OMC concernant les réductions des subventions à l'exportation opérées dans les années 1995-1999 sont actuellement disponibles (WTO: G/AG/NG/S/5). En ce qui concerne les exportations des principaux produits primaires, les relevés indiquent que les États-Unis n'ont pas appliqué de restitutions au cours de cette période. En revanche, les exportations américaines de « lait écrémé en poudre » et d'autres « produits laitiers » attestent, en 1997 et en 1998, un dépassement des niveaux d'engagement en termes de dépenses budgétaires et de quantités exportées. Les États-Unis n'ayant pas entièrement utilisé leur marge de subventions à l'exportation pour ces deux groupes de produits au cours des années 1995 et 1996, le dépassement enregistré dans les deux années suivantes pourrait être autorisé par un mécanisme de report. Par conséquent, en ce qui concerne les subventions aux exportations des principaux produits primaires, les risques de dépassement des niveaux fixés par l'AACU en termes de quantités exportées et de dépenses budgétaires sont minimes. Concernant cette situation, plusieurs explications possibles viennent spontanément à l'esprit. En premier lieu, le FAIR Act tendant aux États-Unis à réduire l'écart entre les prix intérieurs et les prix mondiaux des produits primaires, les subventions à l'exportation ne sont plus justifiées en tant que soutien du marché intérieur³³. En

³³ L'expérience enseigne que lorsqu'une politique tend à augmenter l'écart entre les prix nationaux et les prix mondiaux, comme dans le cadre d'un régime de versements différentiels, les subventions aux exportations peuvent constituer effectivement un moyen de contenir les coûts financiers du soutien interne. Par conséquent, on peut affirmer qu'en abolissant les versements différentiels, le FAIR Act a aussi ôté toute raison d'être aux subventions publiques à l'exportation. Il est également établi que les subventions aux exportations ne sont pas une arme efficace

second lieu, les garanties de crédits à l'exportation constituent pour les gouvernements un autre instrument de soutien, notamment sur les marchés difficiles. Jusqu'ici, l'OMC n'a pas été en mesure de réglementer cette forme de soutien aux exportations. Toutefois, une clause de l'AACU engage les parties contractantes à chercher un accord pour combler cette lacune. Les négociations sur ce sujet ont été engagées en 1994, sous les auspices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cependant, en avril 2001, aucun accord n'avait encore été conclu. A titre d'exemple, le gouvernement des États-Unis a dû prendre en charge les crédits aux exportations agricoles vers la Russie.

1.5.2 Règlement des différends

Le dispositif de règlement des différends entre les partenaires commerciaux multilatéraux a été réformé dans le cadre de l'AACU. Depuis 1994, les États-Unis ont été impliqués dans 19 différends relatifs à l'agriculture, en qualité de requérant ou de défendeur (tableau 3). Les États-Unis ont été requérants dans dix recours et défendeurs dans neuf d'entre eux. Bien que la plupart des affaires soient en litige depuis plusieurs années, trois seulement (n° 1, n° 3 et n° 4 du tableau) ont été réglées. Les États-Unis et la Commission européenne ont annoncé, le 11 avril 2001, le règlement du différend concernant le marché des bananes qui les avait opposés pendant de nombreuses années (pour plus d'informations, consulter le site web de la Direction générale du commerce de la Commission).

La procédure prévoit que le différend soit soumis à un groupe spécial dont les membres sont désignés par l'ORD. Le groupe spécial connaît l'affaire et présente son rapport en temps utile. Lorsqu'une partie s'estime insatisfaite des conclusions du groupe spécial, elle saisit de cette décision un organe d'appel qui entend l'affaire et rédige un rapport contenant l'arrêt final. Si l'arrêt est favorable à la partie requérante, la partie défenderesse dispose d'un certain délai pour se conformer à la décision finale. Cela étant, il n'y a rien d'étonnant à ce que le règlement des différends traîne souvent en longueur. En outre, le processus peut être encore différé, quasiment à tous les stades, par des mécanismes de recours et de contre-recours.

La procédure peut être éventuellement plus courte. En effet, il se peut que la partie requérante retire sa demande d'établissement d'un groupe spécial lorsque la partie défenderesse propose une solution acceptable. Le différend opposant les États-Unis et l'UE dans le domaine des droits à l'importation de céréales (n° 1, tableau 3) a été résolu de cette manière. Le règlement de différends commerciaux sous l'arbitrage de l'OMC peut durer manifestement plusieurs années et s'avérer très coûteux, sans offrir la moindre garantie de résultat pour l'une ou l'autre partie. Néanmoins, en dépit de l'ampleur des coûts, les pays membres ont souvent recours au mécanisme révisé de règlement de différends de l'OMC. Toujours est-il que les différends touchant à l'agriculture constituent une part minime de toutes les affaires dont est saisie l'OMC.

dans les guerres commerciales entre pays exportateurs; en définitive, ce stratagème tend à provoquer des pertes dans tous les camps.

Tableau 3: Différends agricoles soumis à l'OMC impliquant les États-Unis

	Requérant	Défendeur	Produit/question	Date d'ouverture ¹
1.	États-Unis	UE	droits à l'importation de céréales	19/7/95
2.	États-Unis & Canada	UE	viande (hormones)	25/4/96
3.	Mexique	États-Unis	importations de tomates	1/7/96
4.	États-Unis	Philippines	importations de porc et de volailles	1/4/97
5.	États-Unis	Japon	produits agricoles	7/4/97
6.	UE	États-Unis	importations de produits avicoles	18/8/97
7.	États-Unis	Canada	lait et produits laitiers	8/10/97
8.	États-Unis	UE	exportations de fromages	8/10/97
9.	Argentine	États-Unis	exportations d'arachides	19/12/97
10.	États-Unis	Mexique	exportations d'isoglucose	8/5/98
11.	États-Unis & autres	UE	bananes	18/8/98
12.	États-Unis	Corée	importations de viande de bœuf	1/2/99
13.	UE	États-Unis	importations de gluten de froment	17/3/99
14.	Canada	États-Unis	exportations de bovins vivants	19/3/99
15.	Nouvelle-Zélande	États-Unis	importations de viande d'agneau	16/7/99
16.	Australie	États-Unis	importations de viande d'agneau	23/7/99
17.	Canada	États-Unis	exportations de sirop de sucre	6/9/99
18.	Canada	États-Unis	exportations de bovins, de porcs et de céréales	25/9/99
19.	États-Unis	UE	exportations de gluten de maïs	25/1/01

Source: WTO, *Overview of the State-of-Play of WTO Disputes*, Genève, 21 février 2001.

¹ on entend par date d'ouverture la date à laquelle le requérant dépose formellement son recours devant l'OMC, d'après les sources de référence. En réalité, il est possible que le conflit soit plus ancien.

1.6. Conclusion

A l'heure actuelle, les intérêts de la politique agricole aux États-Unis semblent se concentrer bien davantage sur la loi d'orientation agricole de 2002 que sur les négociations de l'OMC. Les États-Unis semblent vouloir transmettre ce message: « Il nous faut d'abord résoudre nos questions internes avant de pouvoir nous intéresser sérieusement aux avantages que nous souhaitons obtenir et aux concessions que nous sommes prêts à faire dans le cadre de l'OMC. » Il est impératif que la prochaine loi d'orientation agricole soit tranchée avant 2002, lorsque viendra à expiration la législation actuellement en vigueur: autrement, l'Agriculture Act de 1949 qui prévoyait un soutien paritaire des prix agricoles sera automatiquement remis en vigueur. La position sur le soutien interne adoptée actuellement par les États-Unis dans le cadre des négociations relatives à l'agriculture s'inscrit dans cette lignée. A la différence de l'option zéro prônée au début du Cycle

d'Uruguay, les Américains semblent rechercher à présent une *harmonisation* raisonnable du soutien interne entre les pays membres. Ce qui signifie, en termes un peu plus directs, que les États-Unis voudraient ramener le soutien interne chez leurs concurrents développés au niveau qu'ils choisiront eux-mêmes d'adopter. La position des États-Unis dans le Cycle du millénaire sera examinée en détail au chapitre 3, ainsi que les propositions de l'UE et la réponse possible de la Chine à ces deux interlocuteurs.

CHAPITRE 2: LES IMPLICATIONS DE L'ACCESSION DE LA CHINE A L'OMC POUR SON ECONOMIE AGROALIMENTAIRE

Ce chapitre examine les implications de l'accession de la Chine à l'OMC pour son économie agroalimentaire. La section 2.1. décrit dans les grandes lignes l'évolution de l'agriculture, des politiques agroalimentaires et du commerce en Chine. La section 2.2. se penche sur la nature des concessions que devra faire éventuellement la Chine pour accéder à l'OMC. Bien qu'à cet égard, les négociations ne soient pas encore conclues et que la liste finale des engagements n'ait pas encore été complétée, les informations disponibles sur les négociations bilatérales engagées avec les États-Unis et l'UE permettent de procéder à une évaluation suffisamment précise du dispositif agricole de la Chine³⁴. La section 2.3. examine les dernières prévisions concernant l'évolution de la production agroalimentaire et de la situation agricole en Chine dans les dix années à venir, et sur cette toile de fond, étudie l'impact possible de l'adhésion de la Chine à l'OMC sur son avenir agricole.

2.1 Politique agricole en Chine

2.1.1 Rôle de l'agriculture dans l'économie chinoise

Les tableaux 4 et 5 fournissent quelques données statistiques de base concernant les changements structurels de l'économie et du secteur agricole en Chine. Le PIB de la Chine a enregistré une croissance formidable au cours de la période qui a suivi la réforme de 1979. Après avoir représenté 40 % du PIB de la Chine en 1970, la part de l'agriculture est tombée à 18 % en 1999. Toutefois, la part des emplois agricoles, qui s'élevait à 81 % en 1970, reste considérable avec 50 % en 1999. La Chine est toujours une nation principalement agricole, 69 % de sa population habitant dans des zones rurales, et ce même en 1999.

Les cultures constituent le secteur principal de l'agriculture et représentaient 82 % de la valeur brute de la production agricole en 1970. Ce pourcentage a nettement reculé dans le temps, atteignant moins de 60 % au milieu des années 90. Au cours de la même période, la part de production animale a quasiment doublé, passant de 14 % à près de 30 %. La part des produits de la pêche dans la valeur de la production agricole a augmenté encore plus rapidement au cours de la période qui a suivi la réforme.

2.1.2 Développements politiques

L'autosuffisance céréalière a été l'élément central de la politique agricole chinoise et la réforme de cette politique a amplement reflété l'évolution de son marché céréalière³⁵. La politique céréalière dans la Chine d'avant la réforme avait pour fonction principale de réduire les coûts du programme d'industrialisation en freinant la croissance des salaires. La production était organisée au sein de la Commune populaire par des brigades et des équipes de production. L'Etat avait le monopole de des achats et de la commercialisation des céréales. Les prix au producteur étaient maintenus à un niveau nettement inférieur aux prix qui auraient été pratiqués dans des conditions de libre marché. Grâce à

³⁴ Il importe également de rappeler que l'accession de la Chine à l'OMC ouvre la voie à l'accession de Taïwan. Celle-ci ne sera pas sans conséquences sur le commerce agricole. Toutefois, cet aspect n'est pas examiné en détail dans ce rapport.

³⁵ Des éléments d'analyse utiles concernant la politique agricole de la Chine après la réforme peuvent être relevés dans les ouvrages suivants: Feng, 1999; Garnaut, Guo et Ma, 1996; Huang J., 2000; Huang Y., 1998; OCDE, 1997; Yang et Tian, 2000.

un système de cartes de rationnement, les consommateurs des villes pouvaient se procurer des quantités déterminées de céréales à des prix officiels réduits.

La première réforme agricole majeure a concerné la décentralisation de la production agricole, gérée non plus par les communes mais individuellement par les foyers agricoles. Cette réforme a été engagée en 1979 et s'est étendue progressivement à l'ensemble du pays. Dans le cadre du système de responsabilité des ménages, les ménages agricoles étaient autorisés à souscrire des baux à long terme en vue de cultiver certains produits agricoles. Les prix au producteur et les primes aux excédents de quotas ont été augmentés. Les quotas d'achats publics ont été graduellement réduits, et même abolis pour certains produits.

Tableau 4: Changements structurels (%) dans l'économie chinoise, 1970-99

	1970	1980	1985	1990	1995	1999
Part de PIB						
Agriculture	40	30	28	27	20	18
Industrie	46	49	43	42	49	49
Services	13	21	29	31	31	33
Part de l'emploi						
Agriculture	81	69	62	60	52	50
Industrie	10	18	21	21	23	23
Services	9	13	17	19	25	27
Part de la production agricole						
Cultures	82	76	69	65	58	58
Sylviculture	2	4	5	4	3	4
Élevage	14	18	22	26	30	29
Pêche	2	2	3	5	810	
Part de la population rurale	83	81	76	72	71	69

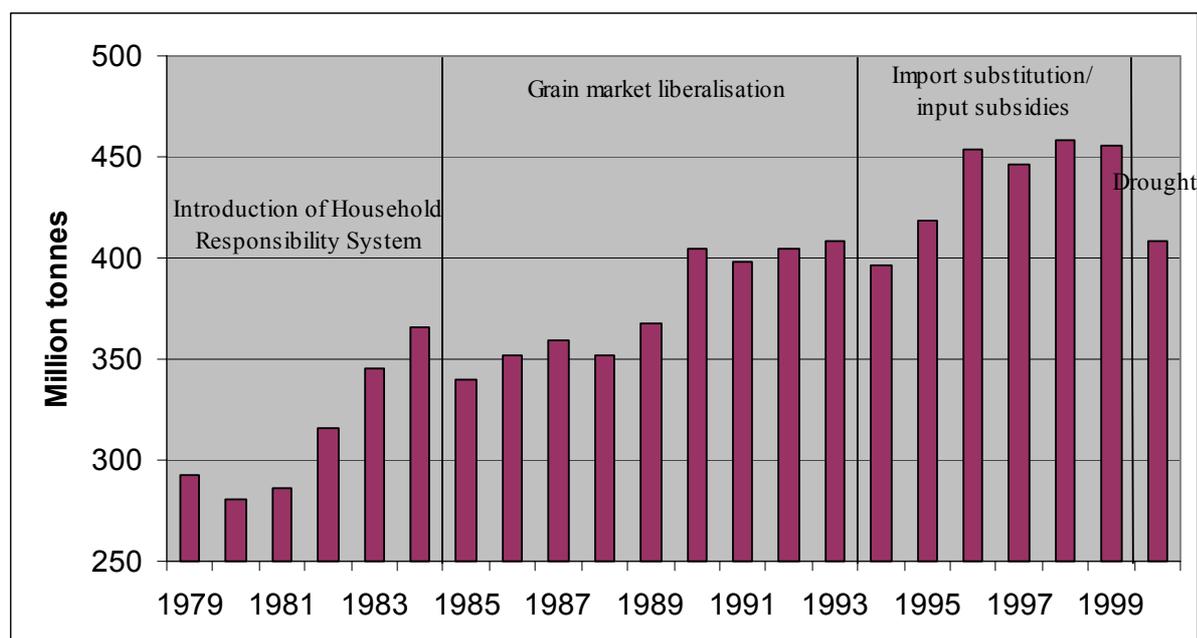
Source: Huang, 2000, d'après le State Statistical Bureau, China Statistical Yearbook, différents numéros; China Rural Statistical Yearbook, différents numéros.

Tableau 5: Croissance économique annuelle de la Chine (%), 1970-99

	1970-78	1979-84	1985-95	1996-99
Produit intérieur brut	4.9	8.5	9.7	8.0
Agriculture	2.7	7.1	4.0	3.6
Industrie	6.8	8.2	12.8	9.4
Services	n.d.	11.6	9.7	8.0
Production de céréales	2.8	4.7	1.7	1.9
Oléagineux	2.1	14.9	4.4	3.4
Fruits	6.6	7.2	12.7	9.4
Viandes rouges	4.4	9.1	8.8	9.2
Pêche	5.0	7.9	13.7	10.4
Population	1.80	1.40	1.37	0.97
PIB par habitant	3.1	7.1	8.3	7.0

Note: le pourcentage indiqué pour le PIB en 1970-78 représente le taux de croissance réelle du revenu national. Les taux de croissance ont été calculés par la méthode de régression. Les taux de croissance des produits individuels et des groupes de produits sont basés sur les données de production; les taux de croissance sectoriels se rapportent à la valeur ajoutée en termes réels.

Source: Huang, 2000, d'après SSB, Statistical Yearbook of China, différents numéros; MOA, Agricultural Yearbook of China, différents numéros.

Graphique 1: Production chinoise de céréales, 1979-2000

Grâce au succès de la réforme agricole, la production céréalière de la Chine s'est révélée excédentaire en 1984, pour la première fois depuis 1949 (Feng, 1999). Les agriculteurs ont eu des difficultés à écouler leurs céréales car les bureaux publics d'achat étaient peu disposés à les racheter à cause de problèmes de stockage. Les dépenses budgétaires ont monté en flèche en raison de coûts de stockage supplémentaires, d'une part, et d'un accroissement de la différence entre les prix élevés payés aux producteurs et les prix de détail réduits, d'autre part. Le seul coût des subventions dans le domaine des céréales représentait plus de 10 % du budget en 1984 (Feng, 1999). En conséquence, il existait une volonté de rechercher de nouvelles solutions en ce qui concerne les prix des céréales et les réformes commerciales.

La réforme politique a porté en premier lieu sur la libéralisation du système de marché public obligatoire, à l'exception du marché des céréales, des graines oléagineuses et du coton. En 1985, des réformes des marchés ruraux ont été introduites en vue d'abolir le système unifié d'achat et de commercialisation. Les achats publics de céréales, de coton et de graines oléagineuses ont été maintenus, mais les quantités et les prix étaient négociés entre le gouvernement et les agriculteurs. Suite à la hausse des prix de marché (soutenue par des exportations nettes en 1985 et en 1986, contre des importations nettes annuelles supérieures en moyenne à dix millions de tonnes au cours des six années précédentes), l'Etat s'est trouvé en difficulté pour répondre à la demande de céréales dans les limites de son budget (rappelons que les ventes de céréales en zones urbaines s'effectuaient toujours à des prix subventionnés) et a eu recours à l'achat obligatoire des volumes de contrat. Toutefois, la dérégulation du marché des autres produits a donné de bien meilleurs résultats. En conséquence, la production de céréales a témoigné d'une certaine stagnation et les niveaux de 1984 n'ont plus été atteints jusqu'en 1989. La croissance de l'offre a ralenti sous l'effet de la concurrence croissante pour des ressources dans d'autres secteurs en expansion tels que les cultures commerciales et les industries rurales. En revanche, la demande a augmenté rapidement parallèlement à la croissance des revenus.

Vers la fin des années 80, les prix des marchés se sont redressés suffisamment pour encourager une reprise de la production de céréales. Cette reprise a été aussi favorisée par une période d'austérité macroéconomique au cours de laquelle le nombre des entreprises rurales s'est réduit et les paysans qui avaient émigré sont retournés dans leurs villages (Feng, 1999). La surproduction de céréales autour des années 90 a donné lieu à de nouvelles réformes que justifiaient une nouvelle fois les fortes dépenses budgétaires induites par les subventions en faveur des consommateurs urbains et par les pertes opérationnelles des bureaux céréaliers.

La réforme des prix des céréales entreprise en 1992/1993 avait principalement pour objet la libéralisation des prix des céréales et des opérations commerciales. Cette réforme est connue en Chine en tant que « troisième révolution », après la réforme foncière des années 50 et l'introduction du système de responsabilité des foyers en 1979 (Garnaut et autres). Les prix au producteur et les prix de distribution ont été harmonisés et les subventions à la consommation en faveur des foyers urbains ont été abolies. Les prix des céréales ont commencé à refléter les mouvements de la demande et de l'offre sur les marchés intérieurs. Un quota d'achat public a été maintenu, mais les agriculteurs ont été autorisés à écouler les surplus sur des marchés ruraux libres après avoir vendu leurs quotas.

Malheureusement, la production de céréales a connu un léger recul en 1994 (diagramme 1) et les prix des céréales ont flambé. L'inflation des prix des céréales a battu tous les records, atteignant 50 % en 1994. De grand exportateur de céréales qu'elle était, la Chine est devenue un grand importateur dans ce secteur en 1994 et 1995. Suite à ce revirement, les experts ont été portés à croire que la Chine entrait dans une nouvelle ère du commerce céréalier. Les avertissements d'observateurs extérieurs qui craignaient que la Chine ne soit plus en mesure de se nourrir à l'avenir ont incité les autorités chinoises à axer leur politique agricole sur la production céréalienne. La politique céréalienne a été reformulée en mettant l'accent sur l'autosuffisance³⁶. Cette réforme a provoqué un changement de portée historique dans le développement agricole de la Chine. Les prix

³⁶ Brown prévoyait que le déficit céréalier total de la Chine s'élèverait à 370 millions de tonnes en 2030, près du double des exportations mondiales totales de cette époque, si la Chine s'écartait de sa stratégie d'autosuffisance (Brown 1995). Plus modestes, d'autres centres de recherche, tels que le Département américain de l'agriculture, l'Institut international de recherche sur la politique alimentaire et l'Institut de recherche sur la politique agroalimentaire, ont prévu que les importations chinoises de céréales atteindraient de 22 à 25 millions de tonnes en 2005 et de 40 à 45 millions de tonnes en 2020.

des marchés intérieurs, inférieurs aux prix internationaux, ont atteint et même dépassé les niveaux des prix mondiaux.

La nouvelle politique céréalière introduite fin 1994 confiait aux gouverneurs des provinces la responsabilité de maintenir le « sac de grain ». Ils devaient stabiliser les superficies ensemencées en céréales, garantir les investissements dans les intrants agricoles, afin de stimuler la production, et stabiliser les prix des céréales. Des subventions aux intrants (notamment les fertilisants, les pesticides et l'eau) et des mesures administratives ont été introduites pour pousser les agriculteurs à produire davantage. L'ancien régime d'achat public et de commercialisation a été rétabli. En 1996, les prix de quotas ont été brusquement relevés par le gouvernement qui cherchait à stimuler la production de céréales pour assurer des réserves alimentaires adéquates. La politique céréalière a réduit la production dans d'autres secteurs, aboutissant à quatre récoltes exceptionnelles entre 1996 et 1999 (diagramme 1). En conséquence, les prix de marché ont subi un net recul et en 1997, un système de garantie des prix a été introduit en vue d'assurer aux agriculteurs un prix minimum acceptable susceptible de couvrir leurs frais de production. Dans le même temps, les superficies ensemencées en coton, en betterave à sucre et en soja ont brusquement diminué.

En 1998, la réforme du système de commercialisation des céréales, qualifiée de « quatre séparations, une perfection », a renversé la tendance à la libéralisation du commerce des céréales et renforcé le contrôle de l'Etat sur le régime céréalière national. Les agriculteurs ont été obligés de vendre leurs céréales à des bureaux céréalières. Le commerce de céréales a été officiellement interdit pour les entreprises privées, même si cette disposition n'a pas été strictement appliquée. Afin de remédier à l'inefficacité des bureaux céréalières et de contenir les coûts de la politique céréalière, les autorités ont établi une distinction entre (1) les fonctions politiques et les fonctions commerciales des bureaux, (2) les réserves de propriété du gouvernement et la production à des fins commerciales, (3) les responsabilités du gouvernement central et celles des gouvernements locaux, (4) les anciennes et les nouvelles créances bancaires. La « perfection » désigne un processus visant à harmoniser les prix des marchés publics et les prix de marché.

En mai 1999, les autorités ont procédé à quelques ajustements de leur politique des commandes centralisées. Elles ont renoncé aux achats illimités, à des prix garantis, de produits de mauvaise qualité ayant une faible demande de marché et ont diversifié les prix des produits en fonction de leur qualité.

Des subventions aux céréales ont été allouées par le gouvernement central à chaque province, et les entreprises de fourrage et de transformation des céréales ont été autorisées à se procurer des céréales pour leur propre usage. Néanmoins, le contrôle monopoliste du gouvernement central sur les achats de céréales a été maintenu. Des réformes du système de commercialisation du coton, du tabac, des cocons de vers à soie, de la laine et d'autres matériaux industriels ont été également proposées en 1999.

La Chine a connu, en 2000, une forte sécheresse qui a gravement touché sa récolte de céréales, celle-ci ayant accusé un recul de 10 % par rapport à la production moyenne des cinq années précédentes. Cependant, grâce aux importantes réserves de céréales constituées au cours des années précédentes, la baisse de la production interne n'a pas entraîné d'augmentation des importations de céréales. Les chiffres relatifs à la taille exacte des stocks de céréales de la Chine sont sous le sceau du secret. En dépit des pertes de production de 2000, les stocks existants sont supposés être encore très consistants.

L'assise de la politique agricole peut être mesurée par des indicateurs tels que le coefficient de protection nominale ou l'estimation du soutien au producteur. Un rapport d'évaluation de

l'agriculture chinoise établit que le soutien au producteur évalué en terme de pourcentage de la valeur du produit passe de moins 50 % au milieu des années 80 à près de 0 % au milieu des années 90 (Garnaut, Cai et Huang, 1996). Depuis lors, les aides en faveur des producteurs n'ont cessé de croître. Il convient d'évaluer avec attention les taux de garantie appliqués en Chine pour calculer le prix effectivement payé par les producteurs. Les prix des quotas d'achat public ont lourdement taxé les agriculteurs (à l'exception des dernières années), mais l'introduction des acquisitions amiables a réduit considérablement cet effet de taxation.

Tableau 6: Coefficients moyens de protection pour 1996-1998

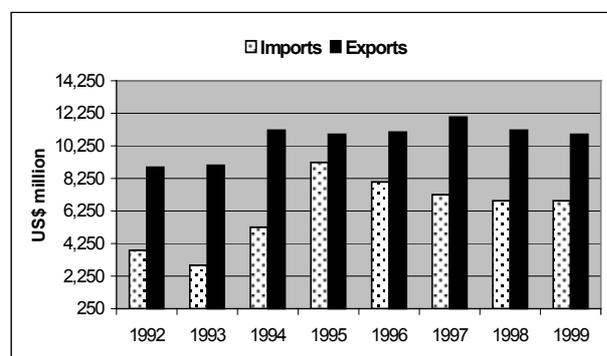
	Coefficient de protection nominale	Coefficient de protection effective
Riz	0.75	0.76
Blé	0.92	0.97
Maïs	1.18	1.32
Sorgho	1.04	1.10
Soja	0.95	0.97
Graines de colza	0.86	0.88
Coton	0.89	0.94
Tabac	0.81	0.83
Canne à sucre	1.18	1.36

Source: Fang et Beghin, 2000

Le tableau 6 cherche à mesurer les subventions des prix en faveur des agriculteurs chinois. Les prix aux producteurs pris pour base ont été relevés dans des études d'évaluation du budget des ménages. Ils constituent donc probablement la moyenne pondérée des différents prix de vente effectifs. Les prix frontières sont calculés d'après les prix mondiaux révisés en fonction des coûts de transport et de distribution, en tenant compte de la surévaluation des taux de change existant depuis 1994. Les taux de protection seraient nettement plus élevés en l'absence de l'ajustement des taux de change. Le coefficient de protection nominale considère uniquement le taux de protection des marchés de produits, tandis que le coefficient de protection effective tient compte également des taxes et des subventions sur les intrants. Le riz est le produit primaire le plus lourdement taxé, tandis que le maïs, le sorgho et la canne à sucre sont subventionnés. Des chiffres plus récents confirment la protection dont bénéficient les cultures de céréales. L'USDA rapporte qu'en 1999, les prix de quota et de soutien avaient été fixés, dans la province de Shandong, à 154 dollars/tonne, soit près de 30 % de plus que les prix f.a.b. du blé dur d'hiver, qui oscillaient entre 110 dollars/tonne et 120 dollars/tonne. Les prix chinois de marché et de quota pour le maïs se montaient à près de 150 dollars/tonne en 1998, dépassant nettement le prix du Golfe n° 3 f.a.b. fixé à 100 dollars et quelque par tonne. Les prix de marché en Chine ont été en recul constant au cours des six premiers mois de 1999, baissant à 124 dollars/tonne en juillet, tandis qu'à la même époque les prix à l'exportation du maïs étaient tombés au-dessous de 80 dollars/tonne aux États-Unis (USDA, *Agricultural Outlook*, Mars 2000).

2.1.3 Le commerce agricole en Chine

Figure 2. China's food imports and exports, 1992-99



Source: OECD International Trade Statistics database

Le graphique 2 décrit les récentes tendances du commerce agricole en Chine. La Chine est désormais un important exportateur agroalimentaire, avec, en 1999, des exportations d'une valeur de 11 milliards de dollars contre 6.9 milliards de dollars d'importations.³⁷ La Chine couvre un sixième du marché mondial de produits alimentaires, en dépit d'un revenu par habitant encore relativement faible. Les exportations ont touché un pic en 1997 et ont baissé légèrement par la suite, subissant les effets négatifs de la crise asiatique. Les importations ont atteint leur niveau maximal en 1995, et la baisse enregistrée

depuis lors est une conséquence des incitations introduites ces dernières années pour accroître l'autosuffisance céréalière.

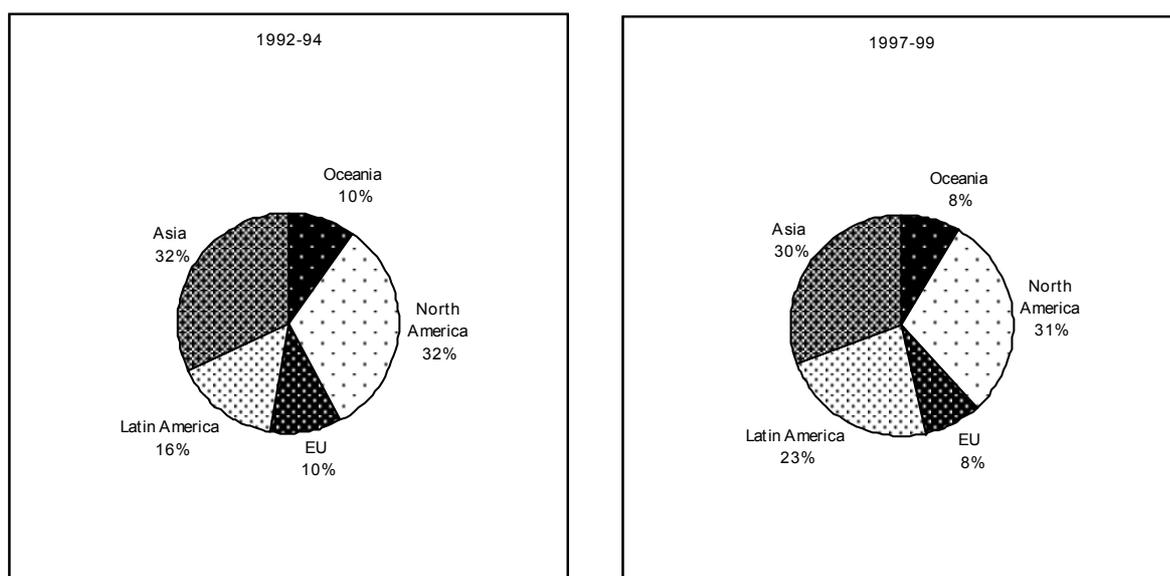
Les graphiques 3 et 4 indiquent les principales destinations des exportations et les principales régions de provenance des importations. L'Amérique du Nord (États-Unis) et l'Asie (Malaisie, Indonésie et Japon) sont les principaux fournisseurs alimentaires de la Chine. Les importations en provenance d'Amérique latine se sont accrues aux dépens d'autres régions. La part de l'UE s'est légèrement réduite, passant de 10 % pour la période 1992-1994 à à peine 8 % pour la période 1997-1999. En ce qui concerne les exportations agroalimentaires, les principaux marchés de la Chine se concentrent en Asie, les exportations vers l'UE et l'Amérique du Nord étant relativement limitées. La physionomie des exportations reflète les avantages de la proximité géographique, mais elle pourrait aussi indiquer que la qualité et la présentation des produits alimentaires chinois sont mieux acceptées sur les marchés asiatiques que sur les marchés hautement concurrentiels des pays industrialisés. Si tel est le cas, l'accroissement des investissements étrangers dans le secteur de la transformation alimentaire, sous l'impulsion de l'accession de la Chine à l'OMC, devrait lui permettre d'améliorer son accès à ces marchés. Les barrières non tarifaires, notamment les normes de santé et de sécurité alimentaire qui disciplinent l'accès aux marchés des pays industrialisés, constituent un autre obstacle possible aux exportations en provenance de Chine. S'il en est ainsi, cela peut être un autre domaine où la Chine peut espérer tirer des avantages de son accession à l'OMC pour ses exportations.

Le tableau 7 fournit de plus amples détails sur la structure des exportations et des importations. En 1999, la Chine a enregistré des exportations nettes dans huit des onze groupes de produits pris en considération. La croissance des exportations de fruits, de légumes et de poissons est particulièrement impressionnante, les exportations annuelles dans ces deux secteurs se chiffrant désormais à 3 milliards de dollars. Les exportations, plus traditionnelles, de céréales et de viande (de porc uniquement) sont également très importantes. Toutefois, le commerce de produits d'élevage s'est développé très lentement au cours des 20 dernières années. Actuellement, la Chine exporte seulement 5 % environ de sa production de viande de volailles et 1 % de sa production de

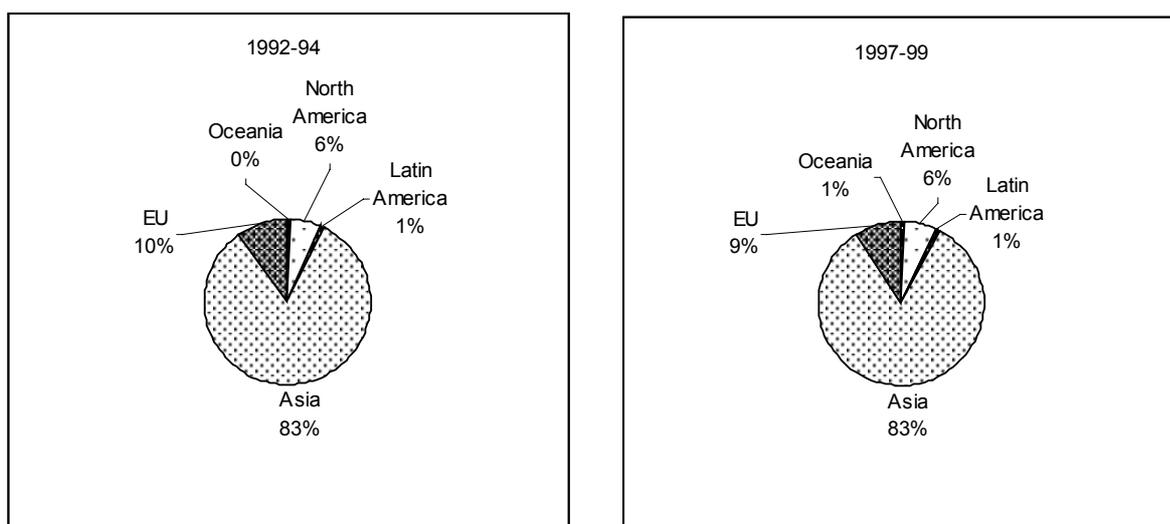
³⁷ Les estimations concernant le commerce agricole en Chine varient en fonction des facteurs agricoles considérés et des sources d'information utilisées. Voir à cet égard l'appendice, dans Carter et Li. Il apparaît clairement que d'importantes importations en provenance de Hong Kong ne sont pas enregistrées, ce qui tend à abaisser par conséquent les chiffres officiels des importations agricoles chinoises (Chen, 2000).

viandes de porc et de bœuf. Les marchés d'exportation sont des marchés locaux et la plupart des expéditions sont destinées aux pays voisins de la Chine. Les exportations de thé, produit chinois par excellence, sont importantes mais en stagnation du moins en ce qui concerne le Royaume-Uni et l'Irlande. D'aucun estiment que la physionomie du commerce agricole en Chine et l'excédent qu'il entretient sont en grande partie la conséquence de la politique d'autosuffisance poursuivie par ce pays. Toutefois, la physionomie des exportations alimentaires de la Chine reflète davantage ses dotations en ressources et son avantage comparatif que ne le laisse entendre cet argument. Les productions horticoles et aquatiques sont à forte intensité de main-d'œuvre et permettent d'utiliser de manière rationnelle les ressources limitées de la Chine en ce qui concerne les terres arables.

Graphique 3: Principaux fournisseurs alimentaires de la Chine, 1992-99



Graphique 4: Principaux marchés des exportations alimentaires de la Chine, 1992-99



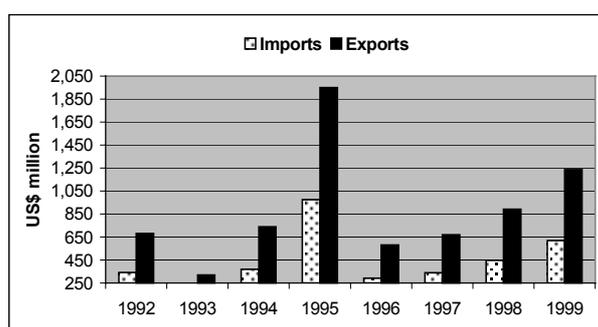
Source: base de statistiques commerciales internationales de l'OCDE

Tableau 7. Structure du commerce agricole en Chine, 1980-1999, USD

Produit	SITC	1980		1985		1990		1995		1999	
		Export	Import								
Animaux vivants	00	384	5	304	18	430	14	473	18	374	22
Viande etc.	01	361	1	448	6	791	54	1,349	97	1,054	503
Produits laitiers etc.	02	71	5	57	31	55	81	61	60	71	160
Poisson etc.	03	380	13	283	44	1370	102	2,875	609	2,969	890
Céréales etc.	04	423	2458	1065	982	614	2353	281	3,631	1,273	574
Fruits et légumes	05	746	48	825	52	1759	83	3,399	185	3,150	384
Sucre etc.	06	221	316	79	274	317	390	321	935	214	183
Café, thé etc.	07	328	56	435	40	534	30	523	74	561	72
Alimentation animale etc.	08	58	14	241	83	623	182	351	423	239	620
Autres	09	49	2	66	23	107	46	290	92	541	182
Cuir et peaux	21	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	51	411	13	408
oléagineux	22	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	522	110	373	1,531
Huiles végétales	4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	454	2,596	132	1,352
Total alimentation		3,021	2,918	3,803	1,553	6,600	3,335	10,951	9,239	10,964	6,882

Source: Feng (1999) pour les chiffres de 1980, 1985 et 1990; *OECD International Trade Statistics database* pour les chiffres de 1995 et 1999. Feng indique pour 1995 des chiffres similaires à ceux rapportés dans le tableau. Il ne fournit de chiffres que pour le commerce des produits de la catégorie SITC 0.

La Chine importe principalement des oléagineux et des huiles végétales. Les oléagineux et les produits dérivés sont exclus des régimes céréaliers sous la responsabilité des gouverneurs et font l'objet d'une politique relativement libérale (OCDE, 2000a). Cette politique, associée à la libéralisation accrue du commerce, a contribué à favoriser, au cours des dernières années, la croissance des importations d'oléagineux, d'huiles alimentaires et d'huiles végétales, de soja et de produits dérivés, de graines de colza et d'huile de palme. Les importations de viande et de produits laitiers qui seraient d'un grand intérêt pour l'UE sont très limitées.

Figure 5. China's food trade with EU, 1992-99

Source: OECD International Trade Statistics database

1995, indiquant des exportations vers l'UE d'une valeur de 1,95 milliards de dollars, constituent une exception au cours de cette décennie. La part de l'UE dans les importations chinoises de produits alimentaires est légèrement inférieure à celle concernant l'ensemble de ses importations, mettant en évidence le désavantage comparatif des exportations agricoles de l'UE vers la Chine (graphique 6). En outre, le marché de l'UE semble relativement plus ouvert aux produits chinois

Le diagramme 5 trace l'évolution du commerce agroalimentaire entre la Chine et l'UE. La Chine dégage un excédent dans ses échanges avec l'UE; en 1999, ses exportations vers l'UE de produits agricoles se chiffraient à plus de 1.2 milliards de dollars, contre des importations de l'ordre de 0,6 milliards de dollars. Pendant quasiment toute la décennie, les exportations de l'UE vers la Chine oscillaient effectivement autour de 0,3 milliards de dollars seulement, et ce n'est que grâce à la croissance du commerce des oléagineux dans les années 1998 et 1999 que ce chiffre a pu être doublé en 1999. Les chiffres de

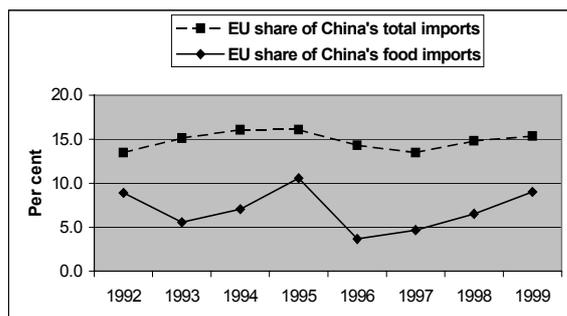
non agricoles qu'il ne l'est pour ses produits alimentaires. Toutefois, la tendance à la hausse des exportations chinoises vers les marchés de l'UE semble se confirmer dans ces deux secteurs (graphique 7).

Tableau 8: importations chinoises de produits alimentaires en provenance de l'UE, 1992-1999, millions USD

Importations	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Animaux vivants	5	2	3	4	5	5	4	6
Viande etc.	10	10	11	8	7	8	11	55
Produits laitiers etc.	28	18	28	21	19	23	28	40
Poisson etc.	7	14	24	41	45	50	56	81
Céréales etc.	200	30	5	523	55	38	57	119
Fruits et légumes	1	1	2	5	5	6	7	9
Sucre etc.	1	2	3	5	5	7	6	9
Café, thé etc.	1	1	2	2	2	3	5	4
Alimentation animale etc.	10	10	8	13	12	15	15	23
Autres	7	4	4	3	4	4	5	13
Cuir et peaux	7	4	4	3	4	4	5	13
Oléagineux	0	0	0	1	0	4	110	202
Huiles	67	66	278	348	129	172	140	48
Total importations	343	162	371	976	293	339	448	621

Source: base de statistiques commerciales internationales de l'OCDE

Graphique 6:



Source: OECD International Trade Statistics database

Graphique 7:

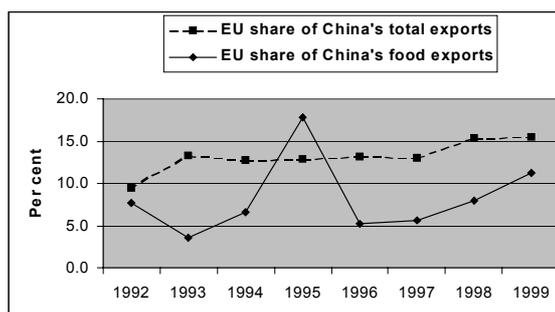


Tableau 9: exportations chinoises de produits alimentaires vers l'UE, 1992-99, millions USD

Exportations	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Animaux vivants	0	0	0	0	0	0	0	0
Viande etc.	52	66	97	138	173	79	32	33
Produits laitiers etc.	0	0	0	0	0	0	1	1
Poisson etc.	54	55	80	138	128	188	291	254
Céréales etc.	11	23	18	11	17	20	10	9
Fruits et légumes	394	348	394	389	358	384	472	461
Sucre etc.	23	20	24	48	45	37	46	28
Café, thé etc.	46	74	72	64	67	71	107	83
Alimentation animale etc.	124	157	52	32	80	38	15	30
Autres	11	10	11	14	21	26	34	39
Cuirs et peaux	3	5	2	1	2	10	2	1
Oléagineux	99	107	190	111	129	55	81	93
Huiles	31	55	16	14	27	26	18	14
Total exportations	848	919	957	960	1,047	933	1,109	1,046

Source: OECD International Trade Statistics database

Les tableaux 8 et 9 donnent un aperçu de la structure du commerce agroalimentaire entre la Chine et l'UE. Les importations chinoises sont faibles en termes de valeur absolue pour la plupart des groupes de produits, avec des importations supérieures à 100 millions de dollars uniquement pour les céréales et les oléagineux. En particulier, les importations de viande et de produits laitiers en provenance de l'UE sont limitées. Les exportations de Chine vers l'UE reflètent sa position dominante dans le secteur horticole et piscicole, et seule la valeur relativement faible des exportations de boissons tropicales, notamment du thé, peut apparaître quelque peu surprenante.

2.1.4 Les objectifs futurs de la politique agricole

L'économie chinoise connaît une croissance rapide et est en passe d'atteindre un stade historique du développement, stade qui se caractérise par la transition d'un régime de taxation à un régime de subvention de la production agricole. Les mutations intervenues dans la politique des pays d'Asie de l'Est voisins de la Chine reflètent clairement ce modèle de développement. La Chine subit de fortes pressions intérieures la sollicitant à suivre le modèle est-asiatique et à renforcer ses barrières commerciales en vue de conserver son autosuffisance alimentaire et, plus particulièrement, céréalière. La chute de la production céréalière et l'envolée des prix des céréales au cours de la moitié des années 90 ont été un véritable choc pour les autorités chinoises qui ont décidé d'accroître

leurs efforts en vue de maintenir un degré élevé d'autosuffisance dans le domaine des céréales. En effet, les récentes politiques ont même mis l'accent sur l'autosuffisance céréalière au niveau provincial. Cependant, les céréales sont des cultures à forte intensité de terres et peu rémunératrices, de sorte que de nombreux foyers agricoles se tournent vers des secteurs susceptibles de leur rapporter davantage. Par conséquent, les autorités chinoises ont mis en œuvre tout un éventail de mesures en vue de garantir la production de céréales, allant de l'adjudication des terres aux ménages agricoles en échange de la livraison de certaines quantités de céréales au maintien artificiel de prix élevés. En maintenant les prix des céréales à un niveau élevé, mesure adoptée relativement récemment, les autorités chinoises visent également un autre objectif politique important, à savoir accroître le revenu agricole.

Or, la Chine a choisi ce moment pour se porter candidate à l'accession à l'OMC et, comme nous le verrons au point suivant, pour abattre ses droits de douane. Les conséquences de cette décision font l'objet d'un vif débat en Chine. Quel sera à l'avenir l'impact de cette décision sur la sécurité alimentaire de la Chine, sur les revenus agricoles et non agricoles, sur la répartition des revenus au niveau régional? Telles sont les questions sensibles qui se posent à la Chine, et les autorités chinoises tiendront à se montrer capables d'assurer la transition de leur pays vers un régime commercial plus libéral.

Un certain nombre d'observateurs ont souligné qu'au-delà du soutien des prix, la Chine dispose de nombreux moyens pour promouvoir la production de céréales (voir, par exemple, Ding, Hu et Liu, 1998; Huang Y., 1998). En premier lieu, le gouvernement réduirait les incertitudes politiques qui pèsent sur les producteurs céréaliers en limitant son intervention dans la production et la commercialisation des céréales. Le système de responsabilité des gouverneurs pour le « sac de céréales » fait obstacle à la spécialisation des cultures au niveau régional et empêche d'optimiser l'affectation des terres. Des réformes axées davantage sur les besoins du marché permettraient de mieux exploiter les avantages comparatifs des différentes régions et de concentrer les efforts dans les meilleures régions de production céréalière.

En second lieu, il importe d'accroître les investissements dans les infrastructures agricoles et dans la recherche, afin d'assurer la croissance continue des rendements. Huang (1999) examine les politiques de développement technologique. Quasiment inexistantes dans les années 50, les instituts de recherche se sont multipliés en Chine après les années 60 et ont continué de produire de nouvelles variétés de céréales et de nouvelles technologies. Cependant, au cours de la seconde moitié des années 80, les investissements dans les systèmes de recherche et dans les infrastructures d'irrigation ont marqué un arrêt. Au milieu des années 90, les dépenses en faveur de la recherche et du développement agricoles étaient parmi les plus faibles du monde. Plus récemment, le gouvernement chinois a conclu dans son Plan pluriannuel 2010 que la Chine doit accélérer le développement de nouvelles technologies, notamment de nouvelles variétés de cultures et de nouvelles espèces d'animaux d'élevage, afin d'accroître à l'avenir sa production agricole. Le gouvernement a lancé un programme ambitieux de promotion des biotechnologies et a appuyé un certain nombre de projets à haut profil technologique, tels que le riz hybride. Il s'est aussi fixé des objectifs ambitieux en matière de financement. On ignore encore si le gouvernement accomplit en ce sens les démarches nécessaires, mais la réussite ou l'échec de ces projets auront un impact profond sur le potentiel futur de la production alimentaire en Chine (Huang et autres sources, 1999).

Le troisième domaine susceptible de réformes significatives concerne l'occupation des terres. Les politiques publiques actuelles relatives à l'occupation des terres peuvent se résumer de la façon suivante (Ding, 1999): la durée des baux a été portée à 30 ans; les avoirs immobiliers des familles sont maintenus indépendamment des variations de taille des familles; le transfert des droits d'exploitation est autorisé dans certaines circonstances; les économies d'échelle sont encouragées

dans les domaines où elles sont susceptibles d'être exploitées. Toutefois, ces politiques ne sont pas encore pleinement appliquées et les incertitudes liées à l'occupation des terres risquent de décourager les agriculteurs d'investir davantage dans la production agroalimentaire.

2.2. L'offre agricole de la Chine en vue de son accession à l'OMC

Lors de son accession, la Chine contractera les engagements généraux inhérents à la participation à l'OMC. Ces engagements comprennent le traitement de la nation la plus favorisée au titre de l'article 1, le traitement national applicable aux producteurs étrangers et la substitution des quotas de restriction des importations par des mesures fondées sur les prix, tels que les tarifs. Elle adhèrera également à l'Accord sur l'agriculture et souscrira aux engagements stipulés dans le cadre d'une vaste gamme d'accords additionnels. Citons parmi les plus importants le Memorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XVII du GATT, relatif aux entreprises d'Etat, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce. L'Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce revêt également une certaine importance en raison de l'utilisation toujours croissante dans l'agriculture d'intrants fortement protégés. Ce rapport se concentre uniquement sur les implications de l'accession de la Chine en ce qui concerne l'Accord relatif à l'agriculture.

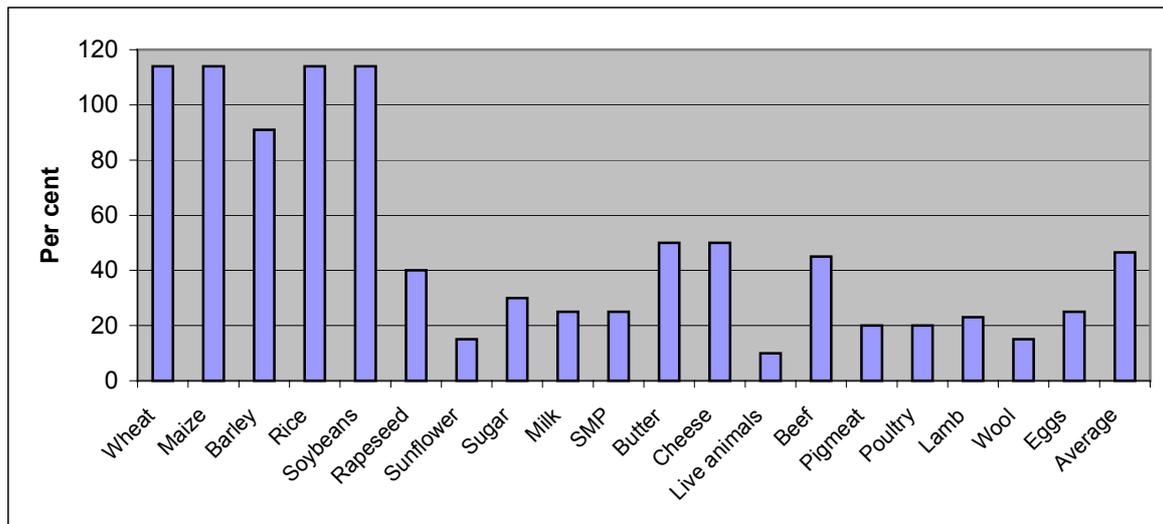
2.2.1. Politique commerciale agricole menée actuellement en Chine

La Chine utilise différents instruments pour restreindre l'accès à son marché. Les tarifs élevés, les barrières quantitatives, les mesures sanitaires et phytosanitaires et la régulation des marchés figurent parmi les obstacles principaux. La Chine limite le nombre des entreprises légalement autorisées à s'engager dans le commerce international. Seules les sociétés attestant de droits commerciaux peuvent importer des produits en Chine et accéder au système de distribution. En outre, certains produits tels que les céréales, le coton et les huiles végétales peuvent être importés uniquement ou principalement à travers des entreprises commerciales d'Etat.

La politique commerciale chinoise se caractérise par un régime commercial fortement dualiste (Naughton, 1999). Dans le cadre du régime de « franchise des exportations », les exportateurs sont autorisés à introduire des produits en franchise de douane et quasiment exemptés de formalités administratives. Bien que la loi ne le précise pas, ce régime est généralement appliqué aux entreprises à participation étrangère. Le régime commercial ordinaire représente l'alternative au régime de franchise des exportations. Le commerce ordinaire est géré principalement par des compagnies commerciales qui, jusqu'en 1999, étaient exclusivement la propriété de l'Etat. En réalité, l'ensemble des échanges agricoles s'effectue dans le cadre du régime commercial ordinaire, échanges qui sont véhiculés pour la plupart à travers de grandes sociétés publiques de commerce extérieur. En particulier, les entreprises d'Etat disposent de droits exclusifs pour l'importation de la quasi-totalité de céréales, d'huiles végétales, de tabac, de sucre, de fertilisants, de coton et de pétrole. La COFCO (Société nationale d'import-export de céréales, d'oléagineux et de produits alimentaires de Chine) est la première société commerciale d'Etat de Chine. Les contingents et les licences d'importations de céréales sont fixés par le Conseil d'Etat et administrés par la COFCO. Les exportations sont soumises à un système de licences accordées par le Conseil d'Etat et administrées par la COFCO.

Avant la réforme, le commerce en Chine était entièrement contrôlé par 10 à 16 sociétés publiques de commerce extérieur qui détenaient le monopole des importations et des exportations pour la gamme de produits qui leur était attribuée. A cette époque, les entreprises chinoises ne pouvaient importer et exporter que moyennant des achats et des ventes auprès de ces sociétés. Depuis 1984, les entreprises publiques de production et les entreprises à participation étrangère peuvent faire la

Graphique 8: tarifs NPF appliqués par la Chine - 1998



Note: les taux ad valorem ont été fournis par la base de données UNCTAD TRAINS

Source: OCDE 2000

demande d'un droit de commerce extérieur qui les autorise à importer directement les produits nécessaires à leur propre production. Parallèlement, les entreprises publiques autorisées à l'exportation ne peuvent généralement exporter que leurs propres produits. Toutefois, ce n'est que depuis le 1^{er} janvier 1999 que les entreprises privées peuvent faire la demande d'un droit de commerce, encore et toujours limité à l'importation des produits nécessaires à leur production. Généralement, le droit de commerce extérieur est accordé pour un certain volume d'importations, si bien que le droit à l'importation est toujours limité. Aucune entreprise ou société n'est autorisée à vendre des marchandises d'importation sur le marché chinois (à savoir directement aux clients), à l'exception des entreprises de commerce extérieur, et celles-ci détiennent toutes des licences pour certains types spécifiques de transactions (Naughton, 1999). Faute d'une libéralisation des droits commerciaux et d'une limitation du rôle des entreprises commerciales d'Etat, ce régime strictement réglementé risque de neutraliser tous les effets d'une réduction des barrières commerciales.

Les tarifs fixés pour les produits agricoles chinois s'élèvent en moyenne à 22 %, mais de nombreux produits sont sujets à des taux nettement supérieurs. Le graphique 8 indique les taux NPF appliqués en 1998 aux marchandises agricoles en vrac. Les importations de céréales et d'oléagineux peuvent faire toutefois l'objet de droits réduits dans le cadre de contingents tarifaires. En 1996, la Chine a introduit des contingents tarifaires pour le blé, le maïs et le riz, mais elle n'a pas rendu publics les modalités d'administration ou les volumes effectifs des quotas. (Schmidhuber, 2001). En 1998, les contingents tarifaires ont varié en moyenne de 8,7 % pour le blé, de 3,1 % pour le riz et de 10,8 % pour le maïs. En 1996, la Chine avait annoncé l'introduction de contingents tarifaires pour les graines oléagineuses, mais elle n'a pas donné suite à ces mesures, préférant se baser sur les licences d'importations déjà accordées pour réguler le flux des échanges. Les importations de soja sont sujettes à un tarif de 3 %, et celles de semoule de soja à un tarif de 5 %, en régime de quota. Ces deux produits ne sont pas inclus dans un régime actif de quotas; toutefois, les importations de semoule requièrent une licence (OCDE 2000a). A l'inverse, l'huile de soja est soumise à des quotas et à un tarif de 13 %. Outre la COFCO, cinq autres entreprises commerciales seulement sont autorisées à importer les graines oléagineuses et leurs produits dérivés.

Dans le passé, les politiques de promotion des exportations se fondaient principalement sur les subventions directes et les ristournes de TVA en faveur des exportateurs. Les subventions directes ont été abolies le 1^{er} janvier 1991, et la Chine a assuré au groupe de travail de l'OMC que celles-ci ne seraient plus réintroduites (OCDE, 2000a). Toutefois, la Chine semble avoir subventionné ses exportations de maïs en 1999 et en 2000 dans le but de réduire ses excédents (Schmidhuber, 2001). Les exportations de céréales peuvent aussi bénéficier indirectement de subventions. A travers le

système d'achats centralisés, la COFCO peut se procurer des céréales en régime de quota à bas prix et les revendre sur les marchés mondiaux à des prix inférieurs au prix intérieur. Cette forme de subvention est financée par les producteurs de céréales qui doivent livrer une partie de leur quota de production à des prix réduits. Les ristournes de TVA font également office de subventions indirectes aux exportations. Tandis que le remboursement de la TVA payée sur les intrants est une pratique commerciale courante et ne représente pas en soi une forme de subvention, la Chine semble avoir recours à des ristournes et exemptions de TVA discrétionnaires pour gérer ses importations et ses exportations (Schmidhuber, 2001)³⁸.

La compétitivité des exportations a aussi profité de la baisse des taux de change enregistrée entre 1978 et 1992. Toutefois, le taux réel de change s'est apprécié de 30 % entre 1992 et 1997 (tableau 10), hausse qui s'est traduite par une taxation implicite des exportations.

2.2.2. Perspectives de l'offre agricole de la Chine à l'OMC

Les concessions dans le domaine de l'accès au marché agricole portent sur des réductions tarifaires, la définition de contingents tarifaires pour les marchandises en vrac, des engagements à ne pas accorder de subventions aux exportations et de réduire le soutien interne, et l'élimination des restrictions touchant les droits commerciaux. Les protocoles bilatéraux prévoient que la Chine s'acquittera de ses engagements à la fin de la période de mise en œuvre fixée par l'AACU pour les pays en développement (soit en 2004, à l'exception des engagements en matière de contingents tarifaires qui devront être pleinement effectifs en 2005).

Tableau 10: taux de change chinois, 1990-1999

Année	Yuan/USD
1990	4.783
1991	5.323
1992	5.515
1993	5.762
1994	8.619
1995	8.351
1996	8.314
1997	8.290
1998	8.279
1999	8.278

Source: IMF *International Financial Statistics*

Les tarifs agricoles devront être réduits en moyenne de 22 % à 14 %. Le tableau 11 indique les réductions tarifaires établies spécifiquement pour chaque produit. L'UE et la Chine se sont accordées, dans le cadre de négociations bilatérales, sur des réductions tarifaires supplémentaires portant sur l'huile de colza (de 85 % à 9 %), les pâtes (de 25 % à 15 %), le beurre (de 30 % à 10 %), les mandarines (de 40 % à 12 %), les olives (de 25 % à 10 %) et le gluten de froment (de 30 % à 18 %). Les tarifs relatifs aux spiritueux passent de 65 % à 10 %.

³⁸ Huang (2000) estime toutefois que le système de ristourne de la TVA a opéré une taxation implicite sur les exportations. A l'appui de cette thèse, il soutient qu'en 1995 les autorités ont rabaissé la ristourne de TVA sur les intrants à l'usage des produits d'exportation au-dessous des niveaux justifiés du fait que les demandes de remboursement dépassaient de loin les prévisions.

Tableau 11: consolidations tarifaires proposées par la Chine

Produit	Tarifs actuels	consolidations finales possibles hors quota
	%	%
Orge	91	9
Bœuf	45	12
Porc	20	12
Volailles	20	10
Soja	114	3
Blé, maïs, riz	114	65
Lait en poudre	25	10
Vin	65	14*
Citrons	40	12
Fromage	50	12

Sources: Martin 1999, Hanrahan 2000, communiqué de presse de l'UE (voir note 5 en bas de page), OCDE 2000a.

Note: * produits pour lesquels la Chine s'est accordée sur des réductions supplémentaires dans le cadre de négociations bilatérales avec l'UE, à la suite de la conclusion des négociations avec les États-Unis.

En outre, la Chine prévoit d'adopter un système de contingents tarifaires en vue d'améliorer les débouchés sur le marché d'un certain nombre de marchandises en vrac, telles que le blé, le maïs, le riz, l'huile de soja, le coton, la laine, le sucre, l'huile de palme et l'huile de colza. A l'exception de la laine, ces produits sont tous soumis au commerce d'Etat. Les quantités de ces produits autorisées dans le cadre des contingents à droits réduits (1 % à 3 %) augmenteront annuellement de 2000 à 2004 (à l'exception de l'huile de soja qui sera entièrement libéralisée en 2006, si ce n'est pour un droit consolidé). On ignore si des contingents tarifaires seront offerts pour les importations d'autres produits tels que la viande et les produits laitiers. Pour la première fois, le commerce privé de produits agricoles sera autorisé. Le détail des concessions relatives aux différents produits (d'après Colby et autres sources, 2000) est exposé plus avant dans ce rapport

Graphique 9: contingents tarifaires d'importations proposés par la Chine

Produit	Année	Volume du CT (mmt)	Export. 1997/99 (mmt)	Part de CT réservée au secteur privé (%)	Tarifs CT (%)	Tarifs hors quota (%)
Blé	2000	7.3	1.47	10	1	77
	2005	9.6				
Maïs	2000	4.5	0.28	25	1	77
	2005	7.2				
Riz	2000	2.6	0.29	50	1	77
	2005	5.3				
Huile de soja	2000	1.7	3.68	50	9	74
	2005	3.3				
Coton	2000	0.743	0.64	67	4	69
	2005	0.894				

Source: Hanrahan 2000

Céréales: l'offre de la Chine relative au maïs, au blé et au riz ouvrira pour une longue période d'importants débouchés sur les marchés. L'orge ne fera pas l'objet d'un contingent tarifaire, mais

son tarif sera réduit à 9 %. Le contingent de blé passera de 7,3 mmt. à 9,3 mmt. Ce volume est comparable à la moyenne des importations totalisées pour la période 1990-1997, équivalente à 8,8 mmt. Le niveau de départ et le niveau final ont été fixés respectivement à 6 % et 7 % de la production de blé en 1997. En ce qui concerne le maïs, le niveau de départ est fixé à six fois la moyenne des importations enregistrées pour la période 1990-1997, soit 0,75 mmt. Ce niveau correspond à un relèvement de 4 % à 7 % du pourcentage de la production intérieure en 1997. Le contingent de riz représente uniquement 2 % de la production chinoise. Le prix intérieur moyen de ces céréales dépassant nettement les prix mondiaux, la demande d'importations dans le cadre des contingents sera probablement importante. Dans l'ensemble, le contingent total de céréales s'élève à 22,1 mmt. En ce qui concerne l'orge, les quelques importations effectuées hors contingent seront neutralisées par des exportations constantes de riz de qualité courante. Etant donné qu'en 2005, la consommation de céréales devrait atteindre en Chine 420 millions de tonnes, les contingents fixés lui permettront de maintenir son objectif d'autosuffisance à 95 % en céréales même après son accession à l'OMC.

Graines oléagineuses: les tarifs sont consolidés à de faibles niveaux pour le soja (3 %) et la semoule de soja (5 %), et les limites de quotas sont éliminées. La Chine annulera les restrictions quantitatives et libéralisera totalement le commerce de l'huile de soja d'ici 2006. L'impact sur le commerce sera significatif du fait que les prix intérieurs sont nettement supérieurs aux prix mondiaux et que les contingents tarifaires excèdent dans une large mesure le niveau actuel des importations. L'UE est parvenue à augmenter le contingent tarifaire d'huile de colza, mais la taille de ce contingent n'est pas connue.

Viandes: la Chine est le premier consommateur mondial de viande de porc. En vertu de l'accord bilatéral conclu avec les États-Unis, elle réduira ses tarifs sur le porc congelé et sur les abats de 20 % à 14 % d'ici 2004. La Chine s'est engagée également à ramener ses tarifs sur le bœuf congelé de 45 % à 12 % et sur le bœuf frais/réfrigéré de 45 % à 25 %, tandis que les tarifs de la viande de volailles passeront de 20 % à 10 %.

Coton: La Chine est le premier producteur et consommateur mondial de coton avec 25 % de la production et de la consommation mondiale. En vertu de l'accord conclu avec les États-Unis, la Chine fixera un important contingent à droit réduit pour le coton, dont une part substantielle sera réservée aux importateurs privés.

Fruits: la Chine réduira ses tarifs sur un certain nombre de fruits et de produits dérivés.

Comme nous l'avons noté plus haut, seules les compagnies dûment autorisées par le gouvernement chinois peuvent actuellement effectuer des importations en Chine. Dans le cadre de son accord avec les États-Unis, la Chine s'est engagée à autoriser toute entité à importer en tout lieu une grande variété de produits dans les trois années qui suivront son accession. Au terme de cette période de transition, toutes les entreprises nationales et étrangères bénéficieront de droits commerciaux. Une liste sélectionnée de produits sera exemptée en partie de ces mesures. Certains produits seront écoulés à travers les entreprises commerciales d'Etat (y compris le blé, le maïs, le riz et le coton; en revanche, le commerce d'Etat sera éliminé pour l'huile de soja). Toutefois, une part croissante des contingents tarifaires concernant ces produits sera réservée aux organes de commerce privés dans le but d'encourager la participation du secteur privé aux activités commerciales en Chine. La Chine s'est également engagée à libéraliser les services de distribution pour tous ses produits agricoles, à l'exception du tabac, autorisant les compagnies étrangères à distribuer et à commercialiser leurs produits en Chine.

Suite à ces réformes, le régime commercial chinois sera fondé sur l'application de tarifs à titre de protection des importations, exceptés pour les produits sujets au commerce d'Etat. Les engagements tarifaires joueront un rôle d'importance même pour ces produits. Les entreprises commerciales d'Etat ne sont soumises à aucune restriction quantitative pour autant que les quantités importées répondent à la demande interne et que le prix intérieur est inférieur au prix d'importation additionné du tarif consolidé. Si les quantités que les entreprises d'Etat décident d'importer étaient insuffisantes pour répondre, à ce prix, à la demande de marché, le prix intérieur augmenterait au point que la protection assurée excéderait les niveaux établis dans le cadre de l'Accord sur l'OMC³⁹. Pour éviter l'émergence de ce problème en des périodes de pénurie de l'offre, les entreprises d'États doivent autoriser des importations supplémentaires lorsque le prix intérieur est nettement supérieur au prix des marchés mondiaux. Si une entreprise commerciale d'Etat omettait régulièrement d'autoriser les volumes d'importations voulus, elle violerait l'engagement à ne pas assurer une protection moyenne supérieure à celle prévue dans la Liste (Martin, 2000).

Les concessions relatives aux entreprises d'Etat portent également sur les exportations. Dans le cadre de l'accord bilatéral souscrit avec l'UE, la Chine a accepté de libéraliser son monopole sur la soie. Les entreprises étrangères seront à même d'acheter de la soie grège directement auprès des producteurs chinois (qui couvrent 70 % de la production mondiale), tandis qu'auparavant tous les achats devaient suivre la filière publique. Cette concession devrait servir les intérêts des nombreux fabricants européens de cravates, d'écharpes et d'autres accessoires et garnitures en soie de haute valeur.

En outre, la Chine s'est engagée à ne pas appliquer de subventions aux exportations de maïs, de coton et de riz. Elle s'est engagée à réglementer et à réduire les subventions intérieures et à les rendre plus transparentes et prévisibles. Le niveau des réductions sera établi dans le cadre des négociations au sein du groupe de travail sur l'accession de la Chine. Les membres du groupe de travail sont divisés sur la question d'accorder à la Chine le statut de nation en développement, eu égard au soutien interne. La Chine insiste à vouloir bénéficier de l'exemption de minimis de 10 % et du traitement plus favorable qui lui serait réservé au regard du soutien interne si le statut de nation en développement lui était accordé.

La Chine a aussi accepté de se conformer aux dispositions de l'Accord relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires qui prévoit, en ce qui concerne les importations, que les exigences en matière de santé humaine et animale et de préservation des végétaux soient fondées sur des principes et des preuves scientifiques. L'UE et la Chine ont signé un accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires établissant que la Chine doit se conformer aux engagements de l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et trouver des solutions aux nombreuses frictions suscitées par l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires dans le cadre des échanges commerciaux. Cet accord sera complété par des accords bilatéraux avec les différents États membres qui devront être conclus avant que la Chine n'accède formellement à l'OMC.

2.2.3 Économie politique de l'offre chinoise

L'offre agricole de la Chine à l'OMC est une proposition remarquablement libérale qui permettra d'ouvrir largement la voie au libre-échange. Les réductions tarifaires prévues pour les principaux produits tels que les céréales, l'huile de soja et le coton sont bien plus importantes que les

³⁹ L'article II, paragraphe 4, énonce une disposition visant à réglementer le contournement des concessions tarifaires par l'entremise de monopoles d'importation, publics ou non. Il interdit aux parties d'établir un monopole à l'importation ayant pour effet d'assurer une protection moyenne supérieure à celle qui est prévue dans leur liste. Cette règle signifie qu'en termes de pourcentage, la hausse ne doit pas être en principe supérieure au tarif.

réductions requises dans l'Accord relatif à l'agriculture. Elles supposent aussi une réduction substantielle par rapport aux listes présentées par la Chine au terme du Cycle d'Uruguay, bien que les céréales alimentaires continuent de bénéficier d'une protection tarifaire considérable à l'extérieur des contingents. Les contingents tarifaires (CT) sont nettement supérieurs au niveau actuel des importations de la Chine (mais peut-être pas de celui des importations du début des années 90). Toutefois, ils permettront à la Chine de maintenir son objectif de 95 % d'autosuffisance céréalière, si tel est son souhait. Une grande partie des contingents tarifaires sera attribuée au secteur privé pour assurer leur exécution. La période de mise en œuvre des engagements est de cinq ans, soit la limite imposée aux pays développés, équivalent à la moitié seulement de celle autorisée pour les pays en développement.

L'étendue de l'offre de la Chine devrait être également évaluée par rapport au degré négatif de protection. Dans les années 80, bon nombre de produits agricoles attestaient un degré négatif de protection et des subventions implicites étaient accordées aux importations dans le but de maintenir pour les consommateurs urbains des prix inférieurs aux prix mondiaux. Au cours des années 90, les prix des produits agricoles ont eu tendance à s'aligner davantage sur les prix mondiaux et les taux moyens de protection étaient quasiment nuls. Toutefois, le niveau de protection a considérablement varié d'une année à l'autre, notamment pour les céréales, et au cours des dernières années, les prix intérieurs des principales céréales ont été souvent supérieurs aux prix internationaux. Les disciplines de l'OMC empêcheront la Chine de suivre la voie d'un renforcement des protections, voie empruntée par les anciens miracles économiques de l'Asie de l'Est.

Pourquoi la Chine a-t-elle accepté un ensemble de restrictions si radicales à sa future politique agricole ? Comment les forces politiques qui réclamaient une protection accrue de l'agriculture ont-elles pu être battues ? Il importe de répondre à ces questions pour comprendre le consensus politique qui s'est formé autour de l'offre soumise actuellement à l'OMC.

En Chine, la demande de soutien agricole provient non des agriculteurs, mais des bureaucrates, des administrateurs et généralement des experts en agronomie⁴⁰. Les ministères du commerce, du commerce étranger et de la coopération économique, ainsi que le ministère de l'agriculture constituent, en Chine, une sphère d'influences puissante dans le panorama de la politique agricole. Le ministère du commerce contrôle une grande partie du commerce intérieur de produits et d'intrants agricoles. Son monopole de la distribution intérieure serait menacé par la libéralisation du commerce, intérieur et extérieur. Le ministère du commerce étranger et de la coopération économique exerce un monopole sur le commerce international de produits agricoles par l'entremise de ses sociétés de commerce extérieur. Leur rôle et leur influence seraient également compromis par la libéralisation du commerce. L'influence du ministère de l'agriculture se trouvera accrue si l'objectif de l'autosuffisance alimentaire est retenu, objectif qui requerra, pour le ministère de l'agriculture, une attention permanente et une augmentation des ressources. En outre, les scientifiques et les économistes tirent également des avantages de cette politique puisque leur activité de recherche et d'enseignement est financée pour une bonne part par ce ministère. Il semblerait qu'au sein du parti, le groupe des réformistes ait réussi à l'emporter sur ces opposants et à imposer le dispositif de mesures de libéralisation.

L'absence de pression des agriculteurs en faveur d'une politique de soutien peut s'expliquer en partie du fait de la taille de la population agricole, ainsi qu'en raison d'un système de communication et de transport sous-développé dans les zones rurales. Toutefois, Huang et Yang (2000) soulignent également que la protection de l'agriculture n'apporte pas nécessairement des

⁴⁰ Cette section a été rédigée d'après Huang et Yang (2000), chapitre « L'économie politique de la politique agricole de la Chine ». Voir aussi Huang Y. (1998).

bénéfices aux agriculteurs. Dès le milieu des années 90, les activités non agricoles représentaient plus de la moitié du revenu net des agriculteurs. La croissance de l'industrialisation rurale a marqué un succès dans la stratégie de développement de la Chine. La part de PIB des entreprises rurales est passée de 2 % à 4 % dans les années 70 à 30 % en 1999, et celles-ci dominaient le secteur des exportations vers le milieu des années 90. Les entreprises rurales emploient désormais 35 % de la main-d'œuvre et la part non agricole du revenu agricole a augmenté brusquement de 17 % en 1980 à 47 % en 1999 (Huang J., 2000). L'introduction de mesures protectionnistes dans le secteur agricole ne ferait que ralentir l'industrialisation rurale.

Que dire des préoccupations de la Chine pour sa sécurité alimentaire? Mis à part l'orgueil national, la Chine a de solides raisons de vouloir préserver son autosuffisance en céréales, telles que se protéger des fluctuations des prix des céréales sur les marchés mondiaux, prévenir le manque de devises étrangères, et promouvoir la production de céréales pour garantir le revenu des agriculteurs. Comme nous l'avons noté plus haut, les négociateurs chinois ont limité le niveau du contingent tarifaire de céréales alimentaires de manière à pouvoir réaliser leur objectif d'autosuffisance alimentaire à 95 % et ont veillé à s'assurer que la protection tarifaire restera élevée, à 65 %, pour les importations de céréales alimentaires à l'extérieur des quotas.

Motif encore plus fondamental, le retard subi pour l'accession à l'OMC et les 15 années de négociations ont permis à la société de modifier sa perspective en ce qui concerne les bénéfices du commerce agricole (Huang et Yang, 2000). Les expériences passées ont montré que les réformes sont réalisées bien plus aisément en période de croissance économique. Compte tenu des imposantes réserves en devises de la Chine accumulées en vertu d'une balance des paiements positive (près de 140 milliards de dollars), il n'y a plus à craindre que la Chine ne soit pas en mesure d'assumer ses engagements en matière d'importations en cas de flambée des prix mondiaux; d'autre part, la Chine pourra espérer, en vertu des règles de l'OMC, être moins exposée au risque de discriminations commerciales, y compris les embargos (Huang et Yang, 2000). La politique d'autosuffisance en céréales a permis à la Chine de se constituer d'imposantes réserves de céréales susceptibles de prévenir les augmentations des prix dans un avenir proche, comme on a pu le constater lors de la grave sécheresse qui l'a touchée en l'an 2000. La Chine se montre plus optimiste quant à sa capacité à se procurer des devises étrangères susceptibles de couvrir ses importations à travers des exportations alimentaires à forte intensité de main d'œuvre. Les prix de marché des viandes, des fruits, des légumes et d'autres produits sont nettement inférieurs en Chine aux prix des marchés mondiaux. Une libéralisation accrue des droits commerciaux permettrait à la Chine d'augmenter ses exportations dans ces secteurs. La réduction des tarifs préservera également le développement des industries agroalimentaires chinoises à forte valeur ajoutée. La qualité des produits, et non les prix, constituent l'obstacle principal à un accroissement des exportations de produits à forte intensité de main-d'œuvre. La Chine pourra également tirer des avantages des règles de l'OMC visant à interdire l'application arbitraire de normes sanitaires et phytosanitaires à titre de barrières aux exportations.

2.3. Perspectives alimentaires de la Chine pour les dix années à venir

La rapidité de la croissance économique en Chine est en passe de modifier radicalement l'environnement économique pour la production et la demande alimentaires, ce qui rend les prévisions incertaines. En ce qui concerne la demande, la consommation alimentaire est profondément influencée par les changements démographiques en cours, par l'urbanisation et la diversification des régimes alimentaires dérivée de la hausse des revenus. Pour ce qui est de l'offre, les tendances de la production sont marquées par le basculement de l'avantage comparatif de l'agriculture vers d'autres secteurs et par l'accroissement de la concurrence face à des ressources telles que la terre, la main-d'œuvre et l'eau, ainsi que par les investissements en infrastructures

d'irrigation et en technologies et les évolutions de la politique publique qui influent sur les mesures d'aide en faveur des agriculteurs.

Etablir si la Chine sera en mesure à l'avenir de pourvoir à son alimentation constitue l'un des principaux motifs d'intérêt de prévisions sur la future situation alimentaire chinoise. Par conséquent la plupart des prévisions se concentrent sur l'économie céréalière chinoise et notamment sur le niveau de ses futures importations nettes de céréales. Si les prévisions en matière d'offre et de demande sont hasardées, celles relatives aux importations le sont encore plus du fait que les importations sont le résultat de la différence entre deux nombres très importants. Par conséquent, le moindre changement dans les prévisions de la demande ou de l'offre peut avoir un impact considérable sur les prévisions en matière d'importations. Cependant que la plupart des autorités prévoient une dépendance accrue de la Chine à l'égard de ses importations, les différents ouvrages font état d'évaluations profondément divergentes concernant l'évolution et l'ampleur de cette dépendance.

Il est communément admis que le marché des céréales connaîtra une hausse soutenue de la demande du fait de la croissance démographique (la Chine devrait compter 1,6 milliards d'habitants en 2020), de l'urbanisation rapide, du relèvement des revenus et de l'expansion du secteur de l'élevage (en conséquence du développement de la consommation de viande). Il y a peu de chance que cette évolution coïncide avec des mutations compensatoires au niveau de l'offre de céréales en raison (i) du passage de la terre, de la main-d'œuvre et du capital à des usages non agricoles, (ii) du ralentissement de la croissance de la production et (iii) de la dégradation de l'environnement (érosion, salinisation). La Chine représentant, à l'échelle mondiale, 7 % des terres arables mais 22 % de la population, son avantage comparatif risque de glisser des produits à forte intensité de terre vers les produits à forte intensité de main d'œuvre. Un accroissement des importations de céréales est par conséquent prévu. Le tableau 12 fournit un certain nombre d'estimations pour les importations nettes de céréales. Ces estimations, réalisées au début des années 90, sont désormais dépassées. Elles ont été rapportées dans ce document afin de souligner la grande variété de résultats susceptibles d'être obtenus par différentes études réalisées plus ou moins à la même période et fondées sur des données identiques.

Tableau 12: estimations des importations nettes de céréales en Chine, en millions de tonnes

Année	Brown	Rosegrant et al.	Huang et al.	USDA	Banque mondiale	OECD	Wang et Davis
2000	63 (17.7 %)	18 (5.1 %)	24 (6.8 %)	25 (6.8 %)	11 (3.1 %)	18 (5.1 %)	27 (7.8 %)
2005	108 (30.4 %)	16 (4.5 %)	25 (7.0 %)	32 (9.0 %)	14 (3.9 %)	52 (14.6 %)	27 (7.8 %)
2010	155 (43.7 %)	15 (4.2 %)	27 (7.6 %)	39 (11.0 %)	22 (6.2 %)	104 (29.3 %)	32 (9.3 %)

Source: Felloni et al, 2000. D'après Fan et Agcaoili-Sombilla, 1997 et Wang et Davis, 2000.

Note: les chiffres entre parenthèses représentent le déficit en termes de pourcentage de la production nationale de céréales en 1995 (345mmt). Aux fins de l'élaboration de ces prévisions, les sources suivantes ont été utilisées: Brown s'est basé sur une étude de 1995 du Worldwatch Institute; les prévisions de Rosegrant se fondent sur un modèle développé et publié en 1995 par le Food Policy Research Institute. Huang utilise un modèle identique, mais daté de 1997. Les prévisions de l'USDA sont extraites d'une étude de 1996 relative aux prévisions agricoles internationales. L'étude de la Banque mondiale a été publiée en 1993, et les prévisions de l'OECD sont tirées d'une étude réalisée et publiée en 1995 par l'Institut japonais de recherche et d'aide au développement de l'OECD. L'étude de Felloni cite ces références, à l'exception de Wang et Davis. Les chiffres indiqués représentent les « résultats les plus probables ».

Cependant, les récentes prévisions publiées par trois des principales agences qui réalisent des prévisions agricoles à moyen terme – le Département américain de l'Agriculture, l'OCDE et

L'Institut de la Politique agricole et alimentaire – indiquent une croissance des importations nettement plus limitée par rapport aux prévisions développées dans le tableau 12 (voir tableau 13). La situation de référence développée par l'USDA, qui ne tient pas compte de l'accession possible de la Chine à l'OMC, prévoit une croissance lente des importations chinoises pour la plupart des produits. Toutefois, l'USDA reconnaît que le développement du commerce agricole en Chine est subordonné davantage aux interventions politiques qu'aux forces de marché et qu'il existe de nombreuses incertitudes quant à l'évolution des politiques chinoises.

L'USDA estime que la révision de la politique d'achats publics de céréales annoncée récemment par les autorités chinoises (élimination du soutien des prix pour les céréales de qualité inférieure) se traduira par une légère réduction de la surface ensemencée en céréales, mais que les effets sur le commerce de ces changements politiques seront probablement neutralisés par d'autres facteurs: les stocks de céréales, actuellement très importants mais susceptibles de diminuer dans les dix années à venir, un léger ralentissement de la croissance des revenus et de la demande alimentaire, le renforcement des investissements publics dans la recherche agronomique, le développement d'infrastructures capables d'influer positivement sur le rendement des cultures. L'USDA prévoit une lente croissance des importations de céréales qui passeront de moins de 2 millions de tonnes en 2000 à environ 10-11 millions de tonnes en 2010. Les Perspectives agricoles de l'OCDE 2000-2005 couvrent une période plus courte, mais aboutissent à des conclusions identiques. L'OCDE prévoit pour 2004/2005 des importations globales de céréales de l'ordre de 7,3 millions de tonnes, chiffre qui est assez proche des estimations de l'USDA pour la même année. Les chiffres indiqués par le FAPRI pour 2010 se rapprochent également des estimations de l'USDA. Le FAPRI prévoit une reprise importante des achats de céréales de la Chine sur les marchés mondiaux, mais les importations demeurent nettement inférieures aux niveaux historiques. Au cours de la période de référence, la dépendance de la Chine à l'égard des importations de maïs continue à s'accroître du fait que la consommation intérieure de fourrage tend à excéder la production nationale. L'USDA et le FAPRI estiment que la Chine se confirmera comme un exportateur net de riz au cours de la période de référence.

Au cours des dernières années, le commerce de soja et de produits dérivés en Chine a connu une évolution spectaculaire qui s'est traduite par une montée en flèche des importations de graines de soja, contre une baisse des importations d'huile et de semoule de soja auparavant largement autorisées par l'Etat. Ces politiques favorisant les importations de graines oléagineuses et le concassage à l'intérieur du pays font prévoir pour la Chine une croissance significative des importations d'oléagineux au cours de la prochaine décennie. L'USDA et le FAPRI estiment que la Chine doublera ses importations de soja au cours de la période de référence.

En dépit de la forte croissance des revenus et, en conséquence, de la hausse de la demande de viande, la Chine ne devrait pas accroître de manière significative ses importations de bœuf et de porc au cours de la prochaine décennie, le gouvernement cherchant à favoriser la production nationale en posant des restrictions aux importations de viande par le biais de tarifs élevés et de l'octroi limité de licences d'importation. Cette préférence accordée à la production intérieure est un des facteurs qui justifie la hausse de la consommation et des importations de céréales secondaires, dans le but de nourrir un cheptel toujours plus important. L'USDA et l'OCDE estiment que la Chine maintiendra le faible excédent de ces dernières années pour ses exportations de viande de porc et le FAPRI prévoit une faible demande d'importations. Les exportations de volailles devraient connaître une croissance constante jusqu'en 2010.

Graphique 10: prévisions de l'USDA pour les importations chinoises d'ici 2010

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Riz	-3.4	-3.4	-3.5	-3.6	-3.7	-3.8	-3.9	-4.0	-4.2	-4.4	-4.5
Céréales secondaires	2.7	4.7	5.0	5.1	5.6	6.3	7.0	7.9	8.8	10.0	11.3
Blé	2.0	2.7	2.8	2.8	3.0	3.1	3.3	3.4	3.6	3.8	3.9
Total céréales	1.3	3.9	4.2	4.4	4.9	5.6	6.4	7.2	8.2	9.4	10.7
Soja	7.3	7.8	8.0	8.3	8.6	9.0	9.4	9.8	10.2	10.7	11.2
Semoule de soja	1.0	1.6	1.9	2.2	2.5	2.8	3.1	3.4	3.7	4.0	4.3
Huile de soja	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5	1.5
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Viande de volaille	1,210	1,250	1,317	1,351	1,384	1,418	1,455	1,473	1,492	1,511	1,530
Viande de porc	-110	-110	-111	-112	-113	-114	-116	-117	-118	-119	-120

Source: tableaux des prévisions agricoles de base de l'USDA, février 2001, accessible sur le site www.ers.usda.gov/briefing/baseline

Note: les importations de céréales et de graines oléagineuses sont exprimées en millions de tonnes; les importations de viande sont exprimées en milliers de tonnes. Les exportations sont précédées du signe -.

Graphique 11: prévisions de l'OCDE pour les importations chinoises d'ici 2005

		97/98	98/99p	99/00e	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Blé	mt	0.8	1.2	0.6	1.6	1.6	1.6	1.9	1.9	1.7
Céréales secondaires	mt	2.2	2.6	3.4	4	4.2	4.4	4.5	4.8	5
Riz	mt	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
Total cereals	mt	3.4	4.1	4.4	6.1	6.3	6.6	7	7.3	7.3
Graines oléagineuses	mt	4.2	5.1	6.1	6.7	7.2	7.3	7.5	7.4	7.3
Huiles végétales	mt	2.5	2.9	3.4	3.6	4.2	4.4	4.3	4.3	4.3
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Viande de volaille	ktrtc	413	236	431	662	732	856	919	939	1009
Exportations de viande de porc	ktcwe	162	144	139	140	140	128	119	113	108

Source: Perspectives agricoles de l'OCDE

Graphique 12: prévisions du FAPRI pour les importations chinoises jusqu'en 2010

	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11
Blé	1.00	2.53	2.99	3.63	3.99	4.45	4.95	5.19	5.42	5.61	5.65
Riz	-2.95	-2.35	-2.80	-3.76	-3.73	-3.36	-3.24	-3.20	-3.03	-2.87	-2.89
Maïs	-4.05	-3.07	-2.56	-1.93	-0.20	0.89	2.43	3.75	5.11	6.14	6.92
Orge	2.40	2.59	2.60	2.60	2.60	2.63	2.73	2.88	2.98	3.06	3.14
Total céréales	-3.6	0.2	0.9	1.3	3.5	5.4	7.7	9.5	11.4	12.8	13.7
Soja	7.65	9.271	10.682	11.995	12.976	13.586	14.177	14.732	15.342	15.823	16.337
Semoule de soja	0.785	0.743	0.766	0.596	0.586	0.471	0.422	0.266	0.259	0.073	-0.037
Huile de soja	0.6	0.716	0.656	0.671	0.722	0.778	0.854	0.921	0.982	1.085	1.173
Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Boeuf	31	44	51	53	45	37	30	24	21	18	16
Porc	10	9	19	-4	-8	6	23	18	13	22	32
Volaille	770	775	772	773	789	805	819	832	842	850	859

Source: Perspectives agricoles mondiales et américaines du FAPRI, 2001, accessibles sur le site <http://www.fapri.org/Outlook2001/outlook2001.htm>

Note: les importations de céréales et de graines oléagineuses sont exprimées en millions de tonnes; les importations de viande sont exprimées en milliers de tonnes. Les exportations sont précédées du signe -.

2.4. Conséquences de l'offre de la Chine à l'OMC

Les prévisions que nous venons de passer en revue sont fondées sur l'hypothèse technique d'un maintien des politiques actuelles. Elles intègrent les changements politiques annoncés, tels que la mise en œuvre de l'AACU, mais elles ne tiennent pas compte des effets que l'accession de la Chine à l'OMC est susceptible d'induire. L'accession de la Chine modifiera radicalement les conditions d'accès à ses marchés. Les réductions tarifaires, l'extension des quotas d'importation et des normes sanitaires et phytosanitaires plus transparentes et plus attaquables seront associées à un infléchissement de la position dominante des entreprises d'Etat et à l'ouverture des contingents tarifaires au secteur privé. En outre, les performances économiques de la Chine sont susceptibles de s'améliorer de manière générale, augmentant les revenus et stimulant la consommation alimentaire et d'aliments pour animaux. Enfin, l'ouverture des frontières amènera sans doute des changements politiques, concernant notamment le régime céréalier sous la responsabilité des gouverneurs, qui conduiront à un accroissement des exigences en matière d'importations.

La Chine sera-t-elle capable de soutenir la croissance agricole, de garantir la sécurité alimentaire, et d'augmenter le revenu des agriculteurs à travers le processus de libéralisation du commerce agricole? Certains experts déclarent que l'accession de la Chine à l'OMC n'aura qu'un impact marginal sur sa production agricole. D'autres croient en revanche qu'en termes généraux, la Chine et le reste du monde tireront des avantages économiques de l'accession de ce pays à l'OMC, mais que l'impact de la libéralisation du commerce sur son secteur agricole et sur sa sécurité alimentaire sera nettement négatif. En réponse à ces craintes, d'aucuns objectent que les perspectives pour les exportations de produits agricoles à forte intensité de main-d'œuvre, tels que les fruits et les légumes, n'ont pas été traitées avec l'attention voulue. Nombre de ces exportations chinoises sont confrontées à de hautes barrières commerciales, notamment auprès des partenaires commerciaux régionaux. Grâce à son accession à l'OMC, la Chine pourra faire pression pour obtenir une réduction de ces barrières, afin d'améliorer ses débouchés sur les marchés (Martin, 1999).

Cette section examine les chiffres relatifs aux effets possibles de l'accession de la Chine à l'OMC. Les études considérées utilisent des modèles de prévisions développant une simulation de l'impact de l'accession de la Chine à l'OMC. Elles se différencient en ce qui concerne les secteurs couverts (le secteur des céréales, ou l'ensemble du secteur agricole) et les modèles appliqués (modèles d'équilibre partiel ou général). Néanmoins, les scénarios d'impacts développés par les études empiriques réalisées à ce jour se recoupent dans les grandes lignes.

2.4.1. Modèles d'équilibre partiel

La capacité de prévision en termes de production et de commerce des modèles d'équilibre partiel réside dans le niveau des informations qu'ils utilisent. Ces modèles, élaborés principalement à des fins de prévision, sont aussi généralement appliqués par des experts. Cette section passe en revue les scénarios d'accession développés par trois modèles d'équilibre partiel: le modèle Aglink de l'OCDE (Schmidhuber 2001), le modèle CAPSIM mis à jour par le Centre de politique agricole de l'Académie chinoise de sciences agronomiques (Huang, Rozelle et Rosegrant, 1999; Huang, Chen, Rozelle et Tuan, 1999; Huang, 2000) et développé sur le modèle IMPACT réalisé à l'Institut international de Recherche sur la Politique alimentaire; le *Country Linked System of Models* (CLS) développé par le service de recherche économique de l'USDA (Colby et autres sources, 2000). Les prévisions de base concernant la production, la demande et le commerce chinois développées par les modèles de l'OCDE et de l'USDA ont déjà été examinées dans la section précédente. Cette section porte sur l'interprétation de ces modèles en termes de conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC.

Les conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC développées par le modèle Aglink de l'OCDE

Deux différents scénarios esquissant les conséquences de l'impact de l'accession de la Chine à l'OMC ont été développés par le modèle Aglink de l'OCDE. Le scénario le plus ancien simulait une accession stylisée à l'OMC, en introduisant un contingent tarifaire de 22 millions de tonnes pour le blé, le riz et les céréales secondaires (avec un tarif hors quota prohibitif), une réduction de 50 % des tarifs sur les autres importations agricoles, une croissance du PIB de 1 % due à la libéralisation du commerce, et l'élimination du régime céréalier sous la responsabilité des gouverneurs (OCDE, 2000). Le scénario le plus récent évaluait les effets de la mise en œuvre des réductions et des contingents tarifaires définis dans le cadre des accords bilatéraux conclus entre la Chine et les États-Unis, d'une part, et l'UE, d'autre part, associés à une croissance annuelle du PIB de 1 % et à une réduction des subventions internes (à titre de conséquence de la réforme de la politique intérieure) (Schmidhuber, 2001)⁴¹. Les résultats de ce second scénario figurent au tableau 14. Ces simulations semblent avoir été faites sur une version du modèle Aglink antérieure au modèle adopté par l'OCDE (2000b) que nous avons examiné à la section précédente.

Tableau 14: synthèse de la simulation de l'accession à l'OMC faite sur le modèle Aglink de l'OCDE

Importations chinoises	Prévisions de base pour 2005	Scénario I: Mise en œuvre de l'accord avec les États-Unis	Scénario II: Mise en œuvre de l'accord avec l'UE	Scénario III: Réforme combinée des politiques intérieure et commerciale
		Déviations par rapport à la situation de référence		
	mmt	mmt	mmt	mmt
Blé	6.4	1.4	1.3	3.3
Céréales secondaires	8.04	0.68	0.71	7.0
Graines oléagineuses	7.67	0.295	0.202	5.1
Farines protéiques	3.06	-0.093	0.470	0.740
Huiles végétales	6.2	2.0	2.5	3.0
Viande de volaille	1.089	0.207	0.201	0.302

Source: Schmidhuber, 2001

Il apparaît d'emblée que l'action se développe principalement dans le scénario III avec l'introduction des réformes politiques. Alors que les contingents tarifaires à droits réduits entraînent une augmentation purement marginale des importations de céréales (de 14,4 mmt à 16,2 mmt), celles-ci pourraient grimper jusqu'à 24,7 mmt si l'accession à l'OMC parvenait à impulser les réformes de politique intérieure. Dans le cadre du scénario III, les importations couvriront totalement les contingents tarifaires vers 2001 (pour le blé) et 2003 (pour le maïs). Les réductions tarifaires ont à elles seules un impact limité sur la demande d'importations de graines oléagineuses ou de farines protéiques (compte tenu du fait que le régime commercial appliqué actuellement aux farines protéiques est relativement libéral et que les importations ont augmenté considérablement

⁴¹ Plus précisément, les réformes de la politique intérieure ont été modélisées indirectement par le biais d'une augmentation de 10 % des prix des fertilisants, d'une réduction de 5 % de la capacité d'irrigation et d'une baisse de la superficie totale des terres cultivées résultant de la réduction de l'indice multicultures.

dans la seconde moitié des années 90). Dans le cadre du scénario III, les importations de graines oléagineuses font un grand bond en avant et celles d'huiles végétales couvrent également la totalité du contingent (seul contingent tarifaire prévu pour les oléagineux).

En ce qui concerne les produits d'élevage, l'OCDE prévoit que la baisse des tarifs réduira les prix à l'importation de la viande et stimulera la demande intérieure. Dans le même temps, grâce à la libéralisation du commerce, les prix des principaux intrants de la production de viande, tels que les tourteaux d'oléagineux et de céréales, reculeront. L'OCDE prédit une légère augmentation de la demande d'importation de viande de porc en dépit des efforts de promotion de la production intérieure. Cependant, l'impact de la libéralisation touchera principalement la structure des élevages de porcs. En effet, en Chine, les élevages de porcs sont principalement de caractère familial. Compte tenu des faibles quantités de fourrage utilisées pour les porcs élevés dans les cours, les effets d'une réduction des prix du fourrage sur la production totale de viande de porc sont limités. L'OCDE prévoit également pour les importations de viande de volaille une croissance de l'ordre de 200.000 tonnes ou d'environ 20 %. L'impact sur les importations de produits laitiers dépendra de la capacité de modernisation des industries de traitement locales et de leur faculté de capter l'accroissement de la demande prévu, de sorte que les importations de produits laitiers pourraient augmenter si les laiteries locales ne parvenaient pas à restructurer leurs installations suffisamment rapidement.

Les Conséquences de l'accession à l'OMC développées par le modèle de l'USDA-CLS

Les produits analysés dans l'étude de l'USDA en termes d'impact de l'accession sur le commerce agricole chinois sont les suivants: maïs, blé, riz, coton, soja et produits dérivés. Le scénario de référence est le scénario publié par l'USDA en 2000 et a par conséquent un an de plus que le modèle analysé dans la section précédente. Bien que l'on prévoie pour la Chine un accroissement des importations de volaille, de porc et de bœuf à la suite de son accession à l'OMC, le commerce de bétail chinois n'a pas été analysé. Le scénario d'accession a examiné l'impact de l'accord bilatéral conclu entre la Chine et les États-Unis en incorporant les réductions tarifaires convenues, l'établissement de contingents tarifaires pour le blé, le riz, le maïs, le coton et l'huile de soja, et l'élimination des barrières non tarifaires aux importations agricoles. D'autres hypothèses formulées dans le cadre de cette étude établissent que:

- l'accession de la Chine à l'OMC n'aura aucun effet sur sa croissance économique (autrement dit, l'hypothèse de référence fixant la croissance à une moyenne annuelle de 7,4 % est maintenue);
- les importants stocks chinois de produits agricoles seront réduits à court terme;
- l'assouplissement de la politique du gouvernement favorisera les importations de graines de soja aux dépens de celles d'huile et de semoule de soja.

En ce qui concerne les produits, la simulation met en évidence les principaux éléments suivants:

- alors que le scénario de référence prévoyait que la Chine exporterait annuellement 426 millions de dollars de maïs, sa balance commerciale accuse un léger déficit à la suite de l'accession. Toutefois, les importations ne devraient pas couvrir la totalité du contingent au terme de la période de prévision (2009), les prix et la production ne devant pas subir un recul brusque ou important. Une grande partie des importations supplémentaires sera destinée au Sud de la Chine, compte tenu de la forte demande de fourrage dans cette région. La Chine du Nord continuera à s'approvisionner de manière substantielle sur les marchés locaux. Cependant, si la baisse des prix n'entraîne pas un recul spectaculaire de la production, les exportations de la Chine vers les pays voisins d'Asie resteront probablement élevées.
- Au cours des trois dernières années, la Chine a importé annuellement moins de 2 millions de tonnes de blé et ses stocks sont relativement importants. A la suite de son accession à l'OMC, ses importations devraient s'accroître en raison de la demande de blé à forte teneur en

protéines dans les zones urbaines et d'une réduction des barrières à l'importation du blé tendre du Pacifique du Nord-Ouest, interdite jusqu'ici. Un réajustement des stocks pourrait retarder la croissance des importations, mais il suffirait de changements relativement modestes dans la production et la consommation pour que le niveau de référence soit dépassé. La récente réorientation de la politique d'achat du gouvernement, à savoir la baisse des prix de garantie du blé et l'élimination progressive des achats publics de blé de qualité inférieure, entraîneront une réduction généralisée de la production de blé et une modeste croissance de la consommation, favorisant un relèvement des importations⁴².

- La Chine est un important exportateur net de riz et devrait maintenir sa position après son accession à l'OMC. Une légère augmentation de ses exportations nettes de riz est prévue après son accession.
- L'accession de la Chine à l'OMC devrait stimuler les importations de coton. Étant donné qu'en Chine, les prix intérieurs atteignaient encore récemment des niveaux voisins des prix mondiaux enregistrés au cours d'une période de hausse record, la mise en œuvre d'une réforme des prix devrait faire reculer les prix intérieurs et la production et entraîner une hausse de la demande. L'accession de la Chine à l'OMC devrait induire une croissance des exportations de textiles vers les pays développés et, par conséquent, de la consommation de coton. Compte tenu de la réduction des prix et de la production ainsi que de l'augmentation de la consommation, l'assouplissement des barrières aux importations entraînerait un relèvement des importations de coton. Deux inconnues fondamentales: la taille des stocks de coton (considérée comme un secret d'État) et la vitesse d'épuisement de ces stocks.
- L'USDA prévoit une augmentation des importations d'huile et de semoule de soja, contrebalancée cependant par le recul des importations de graines de soja intervenant à la suite d'une révision de la politique commerciale actuelle qui vise, en ce qui concerne le soja, à privilégier les importations de graines par rapport à celles d'huile et de semoule. Suite à la libéralisation du commerce de l'huile et de la semoule de soja, les faiblesses de l'industrie de concassage devraient induire une perte de compétitivité des produits nationaux à base de soja face aux produits d'importation.

En prenant en compte tous ces facteurs, l'USDA projette pour les produits analysés un accroissement des importations agricoles nettes de l'ordre de 1,646 milliards de dollars en 2005, et d'une valeur moyenne de 1,464 milliards de dollars sur la période 2000-2009. Ces chiffres représentent un doublement des importations nettes dans le scénario de référence, à comparer aux importations totales de produits alimentaires en 1999, s'élevant à 6,9 milliards de dollars. Il conviendrait également de prendre en compte les perspectives de croissance des importations nettes d'animaux d'élevage et des exportations nettes de fruits, de légumes et de produits de la pêche qui ne sont pas analysés dans le modèle de l'USDA. Dans l'ensemble, l'accession de la Chine à l'OMC ne devrait avoir qu'un impact modeste sur sa balance commerciale agricole.

Les conséquences de l'accession à l'OMC développées par le modèle CAPSIM du Centre chinois de Politique agricole

Le scénario développé par le modèle CAPSIM suppose qu'en conséquence de l'accession de la Chine à l'OMC, le commerce de produits agricoles de ce pays sera totalement libéralisé vers 2005. Il est admis que l'impact produit de telle sorte sera supérieur à celui du dispositif d'accession actuel, pour autant que ce dispositif soit accepté. Dans le cadre du scénario de libre échange, les prix intérieurs des céréales (à l'exception du riz) reculent. Les importations nettes de céréales en Chine devraient atteindre 60 mmt en 2005 (niveau équivalent à environ 12 % de la consommation totale

⁴² Une étude indépendante réalisée par Koo (2000) qui porte uniquement sur le marché du blé prévoit que les importations chinoises dans le cadre de son contingent tarifaire augmenteront de 3,4 mmt en 2005.

de céréales en Chine) et varier de 48 à 55 mmt au cours de la période allant de 2010 à 2020 (ces chiffres sont à comparer aux volumes de référence s'élevant respectivement à 20 mmt et 19 mmt).

La libéralisation des échanges devrait toucher principalement le maïs, suivi du blé et du soja. Dans le cadre du scénario de libre échange, la production intérieure de maïs (dont la croissance annuelle ne devrait pas dépasser 0,7 %) sera en net recul par rapport à la consommation (qui devrait grimper annuellement de 5,9 % sous l'influence de la demande de fourrage destiné à la production animale). Les importations de maïs devraient passer de moins de 2 mmt en 2000 à 39 mmt en 2005 (soit près d'un quart de la consommation de maïs en Chine), faisant de la Chine le premier importateur mondial de maïs.

L'impact de la libéralisation des échanges se ressentira aussi profondément sur le blé, entraînant un recul des prix dans les premières années. Cependant, les importations de blé devraient baisser après 2005 en raison du ralentissement de la croissance démographique et du recul de la demande imputable aux phénomènes de migration (la consommation de blé par habitant étant plus faible dans les villes que dans les campagnes). À l'inverse, les producteurs de riz pénalisés par les politiques fiscales actuelles devraient tirer des bénéfices de la libéralisation des échanges, libéralisation qui devrait se traduire par une augmentation substantielle des exportations de riz en 2005 (7,12 mmt).

La libéralisation des échanges aura également un impact important sur le secteur de l'élevage. Elle entraînera dans ce domaine une hausse substantielle des prix intérieurs du porc et des volailles⁴³, et une augmentation modérée des prix des œufs et du poisson.. Les exportations des produits d'élevage et de la pêche devraient se développer considérablement, à condition qu'elles ne soient pas entravées par des barrières commerciales non tarifaires (telles que les normes sanitaires et phytosanitaires). La libéralisation du commerce aura en outre un impact négatif sur la production de sucre, de cultures oléagineuses et de coton, et un profond effet positif sur la production horticole et sur l'industrie agroalimentaire.

Les conséquences de la libéralisation des échanges développées par le modèle CAPSIM sur l'autosuffisance en céréales et les importations nettes sont bien plus importantes que celles des deux modèles précédents, mais ce résultat est imputable au fait que le scénario proposé par le modèle CAPSIM repose sur une hypothèse de libre échange total. Le dispositif d'accession de la Chine à l'OMC est loin d'un tel cadre, et donc les chiffres élevés obtenus dans cette étude doivent être revus à la baisse. Les conclusions que l'on peut tirer des modèles d'équilibre partiel examinés sont que l'accession de la Chine à l'OMC, aux conditions qu'elle est susceptible de proposer, aura un impact limité sur ses échanges nets de céréales et sur son taux d'autosuffisance céréalière, impact cependant largement compensé par les gains produits dans les secteurs de la viande de porc, des fruits, des légumes et de l'aquaculture.

2.4.2. Estimations de l'accession à l'OMC développées par les modèles d'équilibre général

Dans cette section, nous examinerons une nouvelle fois les implications possibles de l'accession de la Chine à l'OMC, développées cependant par des modèles d'équilibre général calculable (EGC). Deux éléments fondamentaux distinguent les modèles EGC des modèles d'équilibre partiel.

En premier lieu, les modèles EGC prennent en compte l'interdépendance des secteurs agricoles et non agricoles et les effets d'entraînement négatif et de rétroaction reliant ces différents secteurs

⁴³ Cette théorie se différencie des hypothèses développées par les modèles de l'OCDE et de l'USDA qui prévoient que la libéralisation des échanges réduira les prix intérieurs de ces produits.

induits par les variations de la production et des facteurs de production, ainsi que par les fluctuations des prix. Dans les économies industrielles où le poids économique du secteur agricole est relativement limité, on peut souvent ne pas tenir compte de ces interdépendances sans affecter la fiabilité des estimations simulées. En revanche, dans le cas de la Chine, l'ampleur du secteur agricole qui représente encore 18 % de son PIB et les développements que l'accession à l'OMC induira *simultanément* pour les politiques agricoles et non agricoles marquent l'importance du principe de l'équilibre général en vue de modéliser ces changements.

En second lieu, les modèles EGC impliquent de soumettre les résultats de calculs de simulation à des contraintes de comptabilisation ou de corrections à la marge, de sorte que tout accroissement de la production ou d'un facteur de production d'un secteur donné doit avoir comme incidence simultanée une décroissance en rapport des facteurs de production des autres secteurs économiques. Par exemple, la libéralisation d'un commerce agricole protégé impliquera à la normale, dans un modèle d'équilibre partiel, une réduction des exportations et une augmentation des importations entraînant une détérioration de la balance commerciale du pays considéré. Dans un modèle EGC, le maintien de l'équilibre de la balance commerciale est un mode de bouclage souvent imposé (la façon dont l'équilibre de la balance commerciale est réalisé est un élément de fermeture macroéconomique nécessaire pour développer une solution par un modèle EGC). En vertu du maintien de l'équilibre de la balance commerciale, une réduction des exportations agricoles nettes en conséquence de la libéralisation du commerce impliquera une diminution du taux de change réel susceptible de favoriser une augmentation correspondante des exportations nettes dans l'ensemble des secteurs économiques. La dévaluation monétaire atténuera l'effet initial de la libéralisation des échanges sur l'agriculture et favorisera un accroissement des exportations dans les secteurs non agricoles. La prise en compte de ces conséquences dans le cadre d'une évaluation globale du scénario de libéralisation des échanges peut revêtir une certaine importance.

En dépit des atouts qu'il présente pour le développement de scénarios de libéralisation des échanges, le modèle ECG a aussi ses limites. En premier lieu, les modèles EGC requièrent une quantité de données bien plus importante que les modèles d'équilibre partiel mono-sectoriels ou multisectoriels. L'Université de Purdue a lancé un important programme, dénommé Programme d'analyse globale du commerce (GTAP), en vue de résoudre ce problème. La gestion de ce programme a été confiée à un consortium d'agences gouvernementales et d'instituts de recherche, auquel participe également la Commission européenne (Hertel, 1997). Le programme a entre autres pour mission de créer et d'alimenter une base de données globale au service des modélisateurs. La plupart des simulations de l'accession de la Chine à l'OMC publiées à ce jour et développées par des modèles d'équilibre général ont utilisé cette base de données. En second lieu, pour des raisons de traçabilité, les produits doivent être agrégés à un niveau élevé. Par conséquent, les modèles ECG souvent ne parviennent pas à capter les spécificités des différents secteurs de production. Un coefficient d'agrégation élevé suppose en outre une intégration souvent rudimentaire des instruments politiques, tels que les équivalents tarifaires ad valorem, de sorte que la complexité des barrières effectives aux importations risque de ne pas être perçue. En troisième lieu, les résultats sont sensibles à la structure des paramètres du modèle et à la fermeture macroéconomique choisie. Dans les modèles d'équilibre partiel, la structure des paramètres est également importante aux fins de l'explicitation des résultats obtenus, mais les comportements économiques reproduits par les modèles EGC sont souvent très radicaux et profondément simplistes.

Cela étant, nous procéderons désormais à l'examen des résultats de cinq récentes études de modèles EGC qui cherchent à analyser les conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC pour sa production et son commerce agricoles (Wang, 1997, Huang et Yang, 2000, Li et Zhai, 2000 et Felloni et autres sources, 2000). Comme nous l'avons souligné, la plupart de ces études s'appuient sur les versions successives de la base de données du GTAP. La base de données GTAP 3 constitue

une représentation de l'économie mondiale (et donc aussi de la Chine) en 1992, et la base de données GTAP 4 se fonde sur les chiffres de 1995. La période de référence considérée est importante, car la structure et le niveau de la protection appliquée au cours de cette période détermineront l'ampleur de l'impact de la libéralisation des échanges. Plus la distorsion des échanges est grande au départ, plus l'impact induit par un changement supposé de la politique sera important. En ce qui concerne la Chine, selon la base de données GTAP 3, les céréales alimentaires sont faiblement taxées, tandis que les importations dans les secteurs de l'élevage et de la transformation des aliments bénéficient d'une importante protection positive (Wang, 1997)⁴⁴. La base de données GTAP 4 établit que la Chine accorde de faibles subventions aux exportations de céréales alimentaires. Ces distorsions commerciales de départ revêtent une importance cruciale pour la modélisation d'une solution sur des hypothèses de changements dans la politique commerciale induits par l'accession de la Chine à l'OMC. Li et Zhai utilisent en revanche un modèle EGC spécifique pour la Chine. Ils imposent à ce modèle des chocs résultant de la libéralisation des échanges qui ont été développés séparément par un modèle EGC couvrant différentes zones géographiques mondiales. Les détails de ce modèle ne sont pas fournis dans leur étude.

Le tableau 15 cherche à fournir une vision comparative des résultats de ces cinq études. Ce travail n'est pas simple, car les auteurs formulent leurs résultats dans des formats différents. En outre, les scénarios développés pour l'accession de la Chine à l'OMC ne sont pas toujours cohérents et consistent en une représentation extrêmement stylisée des conditions connues de ladite accession. Les simulations se concentrent sur les réductions tarifaires et risquent de ne pas capter les effets nettement plus importants de certaines décisions, comme l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires et l'ouverture à la concurrence du commerce intérieur et de la distribution. Ci-après, le rapport fournit un aperçu des simulations dont les résultats sont exposés au tableau 15.

Tableau 15: estimations des effets de l'accession de la Chine à l'OMC sur son commerce agricole développées par des modèles d'équilibre général

	Wang	Anderson et al.	Huang and Yang	Li and Zhai	Felloni et al.
Base de données	GTAP 3	GTAP 3	GTAP 3	Chine 1995 SAM	GTAP 4
Année de simulation		2005		2010	2005
Changement dans les importations nettes de céréales	- 0,57 milliards USD (prix 1992)			-5,09 milliards USD (prix 1995)	-14,8 milliards USD (prix 1995)
Changement dans les exportations agroalimentaires nettes	- 8,4 milliards USD (prix 1992)	-13 milliards USD		-14,8 milliards USD (prix 1995)	
Autosuffisance en céréales					
Changement à la suite de l'accession à l'OMC			Ca. -1 %		Augmentation
Niveau à la suite de l'accession à l'OMC				92,3 %	

Source: les estimations des auteurs sont fondées sur les études citées. Dans l'étude de Li et Zhai, le yuan a été converti en dollars au taux de 8,351.

Le modèle appliqué par Wang a été réalisé par le Département américain de l'Agriculture. Le scénario qu'il développe compare les conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC à un

⁴⁴ Nous avons signalé auparavant les témoignages contradictoires établissant que la protection des importations des produits d'élevage est soit positive, soit négative en Chine. D'autres témoignages portant sur la structure du soutien à l'agriculture en Chine suggèrent que le bœuf, le mouton et les produits laitiers sont des produits protégés, tandis que la production de porc et de volaille est taxée.

scénario supposant la réalisation de la libéralisation du commerce préconisée par le Cycle d'Uruguay dans les différents pays et l'application par la Chine des réductions tarifaires unilatérales de 1996. Le modèle de Wang simule les effets d'une réduction supplémentaire de 35 % sur les produits agricoles et non agricoles et suppose l'élimination des quotas AMF sur les textiles et les vêtements. Il suppose également l'accession de Taiwan à l'OMC à des conditions similaires. Suite à l'accession de la Chine à l'OMC, le secteur agricole chinois devrait reculer face aux facteurs de production offerts par les industries manufacturières en pleine expansion, en particulier par les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre tels que le textile et le vêtement. Les résultats de la simulation indiquent une croissance des importations agricoles nettes de l'ordre de 8,4 milliards de dollars. Ce sont toutefois les cultures non céréalières et les préparations alimentaires qui subissent principalement les effets de l'accession. Les exportations chinoises de produits non céréaliers (en particulier de coton) baissent du fait de la croissance de la demande intérieure de coton induite par l'expansion des industries textiles et de l'habillement. La forte réduction des tarifs sur les préparations alimentaires se soldera par une baisse des prix et de la production intérieure et par une augmentation spectaculaire des importations (environ 4 milliards de dollars). En revanche, le secteur céréalier est nettement moins touché en ce qui concerne sa balance extérieure; l'augmentation de 0,57 milliards de dollars des importations nettes de céréales correspond à une perte d'autosuffisance de l'ordre d'environ 1 %.

Dans son étude, Anderson prévoit un impact limité de l'accession de la Chine à l'OMC sur son économie agricole. Leur scénario d'accession suppose une réduction de 30 % des équivalents tarifaires agricoles, chiffre qui correspond en gros à l'offre d'accession faite par la Chine en 1995. Ils concluent que les prix alimentaires mondiaux et le volume du commerce agricole ne seront affectés que marginalement par l'accession de la Chine à l'OMC. Le raisonnement sur lequel se fonde cette conclusion – raisonnement purement d'*équilibre général* – est que les réductions tarifaires promises sont nettement plus importantes dans les autres secteurs que dans le secteur agricole. La réduction simultanée de la protection accordée à l'industrie lourde se traduira par une augmentation des ressources en faveur de l'agriculture (ou une réduction des ressources tirées de l'agriculture) et contribuera à neutraliser les effets de la réduction de la protection du secteur agricole.

L'étude de Huang et Yang simule les conséquences en 2005 de l'accession de la Chine à l'OMC, supposant que celle-ci bénéficiera du traitement favorisé établi par le Cycle d'Uruguay pour les pays en développement (24 % pour les tarifs agricoles et une réduction similaire des tarifs industriels). Ils concluent également, dans leur scénario, que le recul prévu de la production agricole totale sera seulement marginal, et que les ajustements dans le secteur agricole sont particulièrement réduits. Une hausse des exportations de viande et des cultures non céréalières (y compris les fruits et les légumes) est prévue.

L'étude de Li et Zhai, réalisée en Chine auprès du Centre de Recherche et Développement du Conseil de l'Etat, parvient à une conclusion tout aussi optimiste. Le dispositif d'accession stylisé qu'il définit comprend la réduction à 10 %, en 2005, du tarif nominal moyen pour les produits industriels, un accroissement constant des quotas d'importation pour les produits agricoles et alimentaires au cours de la période allant jusqu'en 2005 et le remplacement de tous les quotas d'importation par un tarif unique de 10 % en 2005. Il suppose également que les restrictions AMF sur les exportations chinoises de textiles et de vêtements seront éliminées en 2005. Ce scénario est comparé à la globalisation de l'économie faisant suite à la mise en œuvre du dispositif du Cycle d'Uruguay en 2005, situation où la Chine conserve cependant des quotas d'importation pour la plupart des céréales alimentaires, le coton, les huiles végétales et le sucre. L'étude prévoit également une très forte hausse des importations agricoles par rapport à la valeur de référence, soit 14,8 milliards de dollars. Une bonne part de cette augmentation est imputable à la hausse des

importations de coton en vue de couvrir les exportations supplémentaires de textiles et de vêtements. Cependant, malgré cet impact d'ensemble, le taux d'autosuffisance en céréales de la Chine devrait rester très élevé, de l'ordre de 92,3 %. Étant donné qu'en réalité, la Chine maintiendra dans son dispositif d'accession des tarifs céréaliers à l'extérieur des quotas nettement supérieurs aux tarifs envisagés dans cette étude, les résultats obtenus tendent à surestimer le recul possible de l'autosuffisance céréalière chinoise.

Pour finir, l'étude de Felloni conclut que l'accession de la Chine à l'OMC aura pour effet de *renforcer* légèrement son autosuffisance céréalière. Cette constatation résulte d'une tendance de la politique céréalière chinoise, étayée par la base de données GTAP 4 qui enregistre de faibles subventions aux exportations dans les autres catégories de céréales.

2.4.3. Discussion

Nous sommes désormais en mesure de synthétiser les résultats des études empiriques portant sur les effets possibles de l'accession de la Chine à l'OMC. L'impact sur la sécurité alimentaire, qui s'identifie en Chine à l'autosuffisance en céréales, a retenu particulièrement l'attention des auteurs. Les effets de la libéralisation des échanges sur la production et le commerce agricole dépendent de l'ampleur des réductions de la protection agricole par rapport aux réductions de protection dans les secteurs non agricoles. Étant donné que la Chine accorde encore une protection importante à son secteur non agricole, la réduction simultanée de celle-ci atténuera l'impact de la libéralisation des échanges sur la production et le commerce de produits alimentaires. En second lieu, toutes les prévisions sont sensibles aux hypothèses retenues pour le taux de croissance en Chine et dans le reste du monde. Une révision à la baisse de la croissance économique mondiale, en raison de la crise asiatique ou d'autres facteurs, ralentira la hausse prévue de la demande de produits agricoles sur les marchés mondiaux. Cependant, alors que la lente croissance de la demande agricole mondiale risque de compromettre pour la Chine le maintien de son autosuffisance, la révision à la baisse de la croissance de son PIB favorisera la poursuite de cette politique.

En conclusion, les études d'équilibre partiel et d'EGC s'accordent sur le fait que l'accession de la Chine à l'OMC se traduira par une légère hausse des importations agricoles nettes, mais qu'elle restera pratiquement sans effet sur le taux d'autosuffisance céréalière de la Chine. Les études se différencient cependant quant au taux d'autosuffisance qu'elle atteindra; Zhai et Li prévoient un taux d'autosuffisance de 92,3 %, tandis que Felloni fixe ce taux à près de 75 %⁴⁵. Ce pourcentage apparaît cependant isolé par rapport aux études d'équilibre partiel. Dans l'ensemble, les changements structurels de l'économie et l'accession de la Chine à l'OMC ne devraient pas entraîner de détérioration spectaculaire de son degré d'autosuffisance. Sur le long terme, il faut s'attendre à ce que la Chine révèle toujours plus son désavantage comparatif dans le domaine de la production de céréales, désavantage qui pourrait entraîner une réduction de son taux d'autosuffisance céréalière. Toutefois, sur le moyen terme, la Chine dispose d'un certain nombre de moyens différents pour promouvoir l'autosuffisance dans le domaine des céréales, y compris les investissements dans la recherche et les infrastructures, la libéralisation de son marché céréalier, et le renforcement de la sécurité d'occupation des terres pour les agriculteurs. Les autorités chinoises pourront toujours avoir recours à ces politiques après l'accession à l'OMC.

Les effets de la libéralisation des échanges agricoles sur le revenu des agriculteurs chinois suscitent également des préoccupations. Li et Zhai (2000) traitent explicitement cette question dans leur étude. Ils parviennent à la conclusion que les ménages urbains bénéficieront principalement de la

⁴⁵ Les taux d'autosuffisance figurant dans l'étude de Felloni sont de l'ordre de 100 % pour le riz, de 53,8 % pour le blé et de 75,2 % pour les autres céréales.

libéralisation des échanges (grâce à la croissance de l'emploi dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre), tandis que le revenu agricole diminuera. Cependant, le scénario qu'ils développent compare les conséquences de l'accession à l'OMC à une situation de référence supposant une hausse constante jusqu'en 2005 de la protection agricole. Si la libéralisation des échanges était réalisée avant que ne soit appliquée cette protection, elle aurait des retombées limitées ou même nulles sur le revenu agricole. Li et Zhai remarquent que: « ...les disparités croissantes entre les revenus sont imputables en grande partie à la poursuite de la politique d'autosuffisance, et non à la libéralisation des échanges » (p. 19). L'accession à l'OMC devant limiter, pour la Chine, les possibilités de développement d'une politique de protection agricole, son impact effectif sur les revenus agricoles apparaît surestimé dans l'étude de Zhai et Li. Huang et Yang (2000) estiment également qu'en raison de l'importance des activités non agricoles pour le revenu des agriculteurs (qui représentaient d'ores et déjà près de la moitié du revenu net des agriculteurs au milieu des années 90), la croissance des emplois non agricoles aurait, en moyenne, un effet positif sur le revenu des foyers agricoles. Toutefois, ils reconnaissent que les agriculteurs qui tirent principalement leur revenu de la production agricole et céréalière seront touchés par la libéralisation des échanges agricoles. On prévoit également une répartition inégale des gains et des pertes entre les différentes régions. Les régions côtières profiteront probablement dans l'ensemble de la libéralisation du commerce, tandis que les régions intérieures et les régions de l'Ouest risquent d'accuser des pertes nettes. Malgré cela, nous estimons que l'impact de l'accession à l'OMC sera moins significatif que ne l'indiquent certaines études. Il n'en reste pas moins que la gestion des effets de la libéralisation sur la répartition des revenus représentera un défi important pour les décideurs politiques chinois.

CHAPITRE 3: ENJEUX STRATEGIQUES DU CYCLE ACTUEL DE NEGOCIATIONS AGRICOLES DANS LE CADRE DE L'OMC

Ce chapitre examine les principaux enjeux du cycle actuel de négociations relatives au commerce agricole. Il étudie les propositions présentées par les États-Unis et par l'UE dans le cadre des négociations qui se sont tenues à ce jour, y compris la réunion d'inventaire de mars 2001⁴⁶. Lors de cette réunion, le chef de la délégation de l'UE a souligné la diversité des propositions qui avaient été présentées au cours des années précédentes et estimé qu'il serait difficile de parvenir à un consensus (G/AG/NG/150). L'UE est d'avis que des impulsions tant de l'intérieur que de l'extérieur seront nécessaires pour aboutir à un résultat positif. Elle défend l'importance d'un cycle élargi, qui apportera des avantages dans d'autres secteurs et revêtera une importance capitale pour les négociations sur le programme incorporé.

Suite à son accession à l'OMC, la Chine sera autorisée à participer aux négociations agricoles en cours. La question est manifestement de savoir si l'accession de la Chine facilitera ou compliquera l'aboutissement à un accord dans le cadre des négociations agricoles. L'accession de la Chine à l'OMC ne sera pas sans incidence sur les alliances et les coalitions qui se sont formées entre les principaux participants. Une analyse des effets de l'accession de la Chine à l'OMC sur le dialogue entre l'UE et les États-Unis s'impose en particulier. Ce chapitre a pour objectif principal d'identifier les domaines où les intérêts de la Chine sont susceptibles de coïncider avec ceux de l'UE, ainsi que les domaines où ces intérêts risquent de diverger. La Chine ne participant pas encore à ces négociations, les opinions qui lui sont attribuées dans ce chapitre sont spéculatives, mais néanmoins fondées sur une analyse des objectifs de la politique agricole et du régime commercial de la Chine présentée au chapitre précédent.

3.1. Négociations relatives à l'accès au marché

Les négociations relatives à l'accès au marché portent sur (a) l'ampleur des réductions tarifaires futures, (b) la structure des réductions tarifaires futures, (c) l'application de tarifs variables dans les limites fixées, (d) l'accroissement des différents contingents tarifaires et (e) l'administration des contingents tarifaires.

3.1.1. Réductions tarifaires

La proposition des États-Unis relative aux réductions tarifaires vise principalement deux objectifs: (i) réduire de manière substantielle ou éliminer tous les tarifs par le biais de réductions annuelles sur une période déterminée et (ii) réduire de manière substantielle ou éliminer les disparités des niveaux tarifaires entre les pays et entre les produits (accélération du tarif). Les États-Unis proposent également de supprimer la clause de sauvegarde inscrite dans l'AACU qui autorise les pays importateurs à relever temporairement leurs droits en réponse à une hausse soudaine des importations.

⁴⁶ Les États-Unis ont présenté leur proposition de départ, intitulée « proposition concernant une réforme globale à long terme du commerce des produits agricoles » (WTO:G/AG/NG/W/15) le 23 juin 2000. Ce document contenait des propositions de réforme concernant tous les domaines clés de l'accès au marché, la concurrence à l'exportation et le soutien interne. Il s'agit de notes additionnelles développant leurs propositions concernant la réforme du soutien interne (G/AG/NG/W/16) et des contingents tarifaires (G/AG/NG/W/58). L'UE a présenté quatre documents concernant les questions qu'elle entendait soulever dans le cadre des négociations (soutien de la boîte bleue, G/AG/NG/W/17); protection de la spécificité des produits alimentaires G/AG/NG/W/18; protection des animaux G/AG/NG/W/19; concurrence à l'exportation G/AG/NG/W/34). L'UE s'est également associée à d'autres pays pour élaborer une proposition concernant les préoccupations d'ordre autre que commercial (G/AG/NG/W/36). Elle a présenté par la suite sa proposition générale le 16 décembre 2000 (G/AG/NG/W/90).

L'UE propose une formule de réduction des tarifs qui reprend la formule adoptée dans le cadre du Cycle d'Uruguay, soit une réduction moyenne globale des tarifs consolidés et une réduction minimale par ligne tarifaire. A l'appui du maintien de l'approche du Cycle d'Uruguay, l'UE formule les arguments suivants: (a) il s'agit d'une méthode déjà éprouvée; (b) elle respecte l'esprit de l'article 20 qui préconise une réduction progressive de la protection et (c) elle garantit suffisamment de souplesse en termes de réduction des tarifs, permettant aux États membres de tenir compte de la situation particulière de certains secteurs.

Les réductions tarifaires multilatérales ont une double conséquence. Elles améliorent l'accès des marchés extérieurs aux entreprises exportatrices d'un pays, et elles ouvrent le marché intérieur à la concurrence. Par conséquent, il n'est pas étonnant que les pays exportateurs manifestent davantage d'enthousiasme envers des réductions tarifaires que les pays importateurs. L'attitude envers les réductions tarifaires variera donc selon qu'un pays est un exportateur net de produits agricoles et selon les opportunités de gains offertes par l'ouverture des marchés en fonction des réductions pratiquées. Les États-Unis, l'UE et la Chine sont actuellement des pays exportateurs, mais leur excédent commercial se différencie en fonction des produits. Les États-Unis ont particulièrement intérêt à ouvrir les marchés à leurs exportations de céréales et de graines oléagineuses. L'UE dégage un excédent pour les produits laitiers, la production animale intensive et les préparations alimentaires. Cependant, la discipline des subventions aux exportations introduite par l'AACU limite considérablement les gains potentiels qu'elle peut tirer de l'ouverture des marchés des autres pays. Aussi longtemps que l'UE n'aura pas le courage politique de pousser plus loin qu'elle ne l'a fait jusqu'ici sa réforme de la PAC, ses potentialités en tant qu'exportateur net de produits agricoles seront considérablement limitées.

En ce qui concerne les exportations, les intérêts de la Chine se concentrent sur les légumes, les cultures horticoles, les produits de la pêche et éventuellement la production animale intensive (viande de porc et de volaille). L'examen des droits auxquels sont confrontés ses produits agricoles sur les marchés extérieurs permet de se forger une idée de l'étendue des barrières qui font obstacle à ses exportations. S'appuyant sur la base de données GTAP 4 pour examiner la valeur des exportations en provenance de Chine et les droits appliqués à ces exportations, Martin (1999) fournit une première évaluation de cette situation. Les chiffres se réfèrent à 1995 et l'étude cherche à prendre en compte l'équivalent tarifaire de tous les droits, ad valorem et spécifiques, auxquels la Chine est confrontée sur les marchés d'exportation. Martin estime que le tarif moyen appliqué aux exportations chinoises de produits agricoles, qui s'élevait à 32 %, était quatre fois supérieur au tarif moyen frappant ses autres exportations. Cependant, cette moyenne est rehaussée par les tarifs particulièrement élevés appliqués à ses exportations de céréales, entre autres le maïs, vers des marchés comme le Japon, l'ANASE, le Moyen Orient et l'Afrique du Nord. La Chine étant susceptible de renoncer, à brève échéance, à ses exportations de céréales, les droits à l'importation frappant ses autres produits agroalimentaires sont probablement surestimés.⁴⁷ Néanmoins, la Chine a assurément des avantages à tirer du cycle actuel de négociations pour ses exportations.

Les coûts résultant de l'ouverture des marchés à la concurrence des produits étrangers doivent être confrontés à ces gains d'exportation⁴⁸. Ce coût sera à son tour fonction du niveau de protection des

⁴⁷ Une erreur de calcul semblerait s'être glissée dans le tableau exposant ces données, et la surestimation des droits tarifaires pourrait être aussi le fait de cette erreur. D'après les chiffres indiqués, le tarif moyen appliqué aux exportations chinoises devrait être équivalent à 19 %. Toutefois, l'examen auquel procède Martin se fonde sur le pourcentage cité dans le texte.

⁴⁸ Le terme de « coût » revêt ici le sens de coût politique pour le gouvernement induit par la concurrence des importations. Selon les théories économiques communément admises, la libéralisation du commerce génère des

importations. Le tarif moyen post-accession adopté par la Chine, soit 14 %, la classera dans le quartile des pays appliquant les taux les plus faibles de protection agricole (pour le détail des taux de protection agricole appliqués dans les différents pays, voir Gibson et autres sources, 2001). De manière générale, la structure des tarifs appliqués par la Chine apparaît nettement plus faible que celle de l'UE (avec une moyenne de 30 %), mais proche de celle des États-Unis (avec une moyenne de 12 %; ces deux pourcentages ont été relevés dans Gibson, op.cit.). En considération de ces faibles tarifs, la position future de la Chine dans le cadre des négociations relatives aux réductions tarifaires réserve des ambiguïtés. D'une part, les tarifs réduits et la protection limitée qu'ils garantissent pourraient signifier que les autorités chinoises ne s'opposent pas à des coupes supplémentaires⁴⁹. D'autre part, en raison justement de cette protection actuellement si limitée, les autorités chinoises pourraient se montrer réticentes à accepter des réductions supplémentaires. Si l'on en croit l'expérience des autres économies libérales appliquant de faibles taux de protection agricole (par exemple certains membres du Groupe de Cairns), les autorités chinoises devraient admettre que, tout bien considéré, une réduction supplémentaire des tarifs leur sera plus profitable. La Chine pourra souscrire de manière générale à ces réductions, mais ne sera pas nécessairement disposée à les appliquer sur chaque produit. Que la Chine accepte une réduction des tarifs dépendra de la balance commerciale des produits et du degré de protection dont ils jouissent.

Tableau 16: tarifs ad valorem appliqués aux produits agricoles par les États-Unis, l'UE et la Chine

	États-Unis	UE	Chine post-accession (prévisions)
Céréales	2	53	65
Graines oléagineuses	17	0	3
Tourteaux	2	3	5
Huiles végétales	4	13	9
Viandes fraîches: bœuf, porc ou volaille	12	41	25
Viandes congelées: bœuf, porc ou volaille	9	66	12
Produits laitiers	43	87	10-12
Fruits frais	4	21	12
Légumes frais	7	16	n.d.
Betterave à sucre	0	349	n.d.
Canne à sucre	1	56	n.d.
Adoucisseurs	46	59	n.d.

Source: Gibson et al, 2001, pour les tarifs moyens des États-Unis; les chiffres de la Chine ont été relevés dans la section 2.2.2. de ce rapport.

Note: les tarifs des États-Unis et de l'UE sont les tarifs finals consolidés à la suite de la mise en œuvre de l'AACU. Il s'agit de la moyenne non pondérée des équivalents tarifaires ad valorem appliqués sur toutes les lignes tarifaires dans le cadre du groupe de produits. Etant donné que nombre des tarifs appliqués par les États-Unis et l'UE sont des tarifs spécifiques ou mixtes (dans les deux pays, 44 % des tarifs sont spécifiés dans des termes autres que ad valorem), afin de

bénéfices et non des coûts. Les coûts politiques sont le fait d'une répartition inégale des gains et des pertes économiques entre les différents groupes de population.

⁴⁹ Les tarifs constituent, notamment dans les pays en développement, une source de revenu pour les gouvernements. En Chine, cependant, les recettes publiques ne dépendent que dans une mesure limitée des tarifs agricoles, et la perte de cette source de revenu pourrait être facilement compensée.

calculer le tarif moyen appliqué, les équivalents tarifaires ad valorem doivent être élaborés à partir de valeurs moyennes à l'unité d'importation. Les tarifs chinois ne sont pas directement comparables, car ils se réfèrent à des produits représentatifs au sein d'un groupe tarifaire et non à la moyenne non pondérée des tarifs au sein de ce groupe. Le calcul de tarifs moyens donnerait lieu à des chiffres inférieurs pour la Chine. Par exemple, en ce qui concerne les céréales, le tarif sera de 18 % sur le gluten de froment, de 15 % sur les pâtes, et de 9 % sur l'orge. Le tarif moyen obtenu en intégrant ces taux sera nettement inférieur à 65 %, pourcentage du tableau qui s'applique uniquement au blé, au maïs et au riz en vrac.

Le tableau 16 permet de comparer la structure des droits dans les trois pays considérés. Ces structures sont particulièrement dispersées pour les trois pays (à savoir que les droits prélevés individuellement sur les produits sont très variables), mais les produits sensibles figurant dans leurs listes tarifaires se différencient. La structure des droits chinois est typique des pays en développement qui appliquent des tarifs particulièrement élevés sur les céréales de manière à assurer leur sécurité alimentaire. Le soutien aux produits d'élevage est nettement plus limité. En effet, une protection tarifaire faisant croître les prix intérieurs des céréales au-dessus des prix mondiaux pourrait pénaliser les élevages intensifs d'animaux, même si les importations, essentiellement en franchise de droit, d'autres types de fourrages protéiques permettraient de neutraliser en partie ces effets négatifs. En revanche, aux États-Unis et dans l'UE, les éleveurs (en particulier les producteurs de produits laitiers et les éleveurs de bovins) et les producteurs de betterave à sucre bénéficient d'une protection maximale. Si l'on considère que les céréales et les graines oléagineuses sont échangées à des prix proches des prix mondiaux, la protection effective accordée aux éleveurs de bovins et aux producteurs de produits laitiers est encore plus élevée que ne l'indiquent les tarifs nominaux.

Cela étant, les intérêts de la Chine en matière de réductions tarifaires se situeront à mi-chemin entre ceux de l'UE et des États-Unis. En tant que pays exportateur, la Chine cherchera à obtenir par tous les moyens une nouvelle réduction des tarifs au cours du prochain cycle de négociations. Cependant, elle aura conscience des implications de toute réduction pour ses tarifs applicables, en dehors des contingents, au blé, au maïs et au riz. Ces tarifs semblent actuellement « faire eau » de toute part⁵⁰. Bien que les prix des céréales aient été légèrement supérieurs en Chine aux prix mondiaux pour la période 1997-2000, ceux-ci semblent devoir s'aligner davantage sur les prix mondiaux à moyen terme. Le redressement des prix mondiaux à la suite de la crise asiatique devrait faire disparaître les protections actuelles. Par conséquent, la Chine devrait moins se préoccuper des effets d'importantes réductions tarifaires éventuelles qu'il n'apparaît à première vue. Compte tenu d'autre part de la consolidation des tarifs, la Chine sera moins libre à l'avenir de renforcer les mesures de protection en faveur des producteurs de céréales. Toujours est-il que le soutien des prix sera à l'avenir strictement limité en vertu des engagements auxquels elle devra souscrire en matière de soutien interne (voir plus loin).

La Chine serait également plus rassurée si la formule du Cycle d'Uruguay était maintenue, puisqu'elle lui permettrait de limiter à 15 % les réductions des tarifs céréaliers en dehors des quotas. La Chine calculera que dans les marchés d'Asie du Sud-Est, qui retiennent principalement son intérêt, les réductions minimales s'appliqueront principalement sur les céréales alimentaires (où son avantage comparatif est négligeable) et non sur les produits générant des gains d'exportation. Par conséquent, elle n'a pas grand intérêt à rechercher un système de réductions tarifaires frappant de

⁵⁰ Les prix aux producteurs chinois sont en réalité plus proches des prix mondiaux que ne le laisse croire le tarif indiqué. Ce pourcentage pourrait signifier qu'une part de la protection tarifaire est superflue et qu'elle pourrait être éliminée sans effets négatifs sur les prix intérieurs – d'où l'expression « faire eau ». Le fait que les distributeurs de céréales et les intermédiaires en Chine ne soient pas aussi performants que leurs concurrents étrangers et qu'ils profitent de leur position dominante pour baisser les prix aux producteurs peut expliquer d'autre part la faiblesse des prix aux producteurs par rapport au niveau de protection. Dans cette situation, une baisse des tarifs aurait un impact négatif sur les prix au producteur, à moins que les distributeurs et intermédiaires n'améliorent leurs performances dans le même temps.

manière disproportionnée les tarifs élevés dans le but de réaliser l'harmonisation des tarifs préconisée par les États-Unis.

Certains pays en développement ont demandé la création d'une « boîte de sécurité alimentaire », qui permettrait aux pays en développement de soutenir, à des fins de sécurité alimentaire, le secteur des céréales alimentaires moyennant l'exemption de la production de ces céréales des engagements de réduction et de consolidation des tarifs. Si cette mesure était mise en vigueur, et si la Chine avait droit à y recourir, elle n'aurait plus la moindre raison de se préoccuper des effets de réductions tarifaires supplémentaires. La possibilité, pour la Chine, de se prévaloir à l'avenir du traitement spécial et différencié dépendra des conditions édictées par son protocole d'accession en ce qui concerne le statut de pays en développement et des limites fixées éventuellement à son droit de recourir au traitement spécial et différencié. Toujours est-il que l'UE a déjà rejeté cette proposition en faveur des pays en développement et que l'accession de la Chine à l'OMC serait un motif de rejet supplémentaire. Si la Chine ne peut pas invoquer un traitement spécial et différencié pour maintenir ses tarifs de céréales à un niveau élevé, elle rejoindra probablement la position de l'UE en ce qui concerne la structure des réductions tarifaires.

3.1.2. Règles tarifaires et stabilité des prix

Grâce à son accession à l'OMC, la Chine sera en mesure d'intégrer toujours davantage son économie céréalière à l'économie céréalière mondiale. La possibilité d'importer, dans le cadre d'un marché libéralisé, l'instabilité des prix mondiaux sur les marchés intérieurs des céréales constitue un motif d'inquiétude pour les décideurs politiques chinois. Des intérêts opposés sont en jeu. Les simulations d'un choc céréalière sur l'offre de blé développées par le modèle Aglink de l'OCDE établissent que l'ouverture des frontières tend à stabiliser les prix des céréales; cependant les résultats obtenus se différencient en fonction du pays où se développe la crise (OCDE, 2000a). Si la crise se développe dans un pays de l'OCDE, le marché intérieur chinois réagira pleinement, en l'absence de protection des frontières, à l'évolution des prix mondiaux déterminée par cette crise. Par conséquent, les fluctuations des prix seront plus limitées sur les marchés mondiaux, mais plus accentuées sur le marché chinois. Si la crise se produit en Chine, l'ouverture des frontières se traduira par des fluctuations moins prononcées sur le marché intérieur et par une plus forte déstabilisation des prix mondiaux. Les intérêts de la Chine consistent, dans le second cas, à ouvrir ses marchés à l'effet de stabilisation des prix mondiaux tout en prévenant, dans le premier cas, l'importation sur ses propres marchés de l'instabilité des prix mondiaux.

Le système de tarification entériné par le Cycle d'Uruguay visait à favoriser l'importation des fluctuations des prix mondiaux sur les marchés intérieurs de manière à réduire la variabilité des prix. Toutefois, dans la réalité, cet effet de stabilisation a été compromis du fait que les différents pays varient leurs tarifs *appliqués* pour répondre à l'évolution des prix mondiaux. Le tarif appliqué correspond au tarif effectif dans un pays importateur et peut se différencier par rapport au tarif consolidé. La pratique du tarif appliqué est autorisée par les règles de l'OMC, à condition que celui-ci soit équivalent ou inférieur au taux fixé dans sa liste.

L'Uruguay Round régleme l'application des subventions aux exportations. Toutefois, les règles relatives aux droits d'exportation sont nettement moins strictes et constituent de ce fait un potentiel d'instabilité pour les prix mondiaux. L'article XI des accords du GATT de 1947 interdit les restrictions quantitatives aux exportations mais établit explicitement une exception pour « les prohibitions ou les restrictions appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante, ou pour remédier à cette situation ». L'article 12 de l'Accord sur l'Agriculture renforce légèrement cette disposition, appelant les Membres à prendre « dûment en considération » les effets de

nouvelles restrictions aux exportations de produits alimentaires sur la sécurité alimentaire des pays importateurs et exigeant que le pays Membre informe le Comité de l'Agriculture et procède à des consultations avant d'instituer une restriction. Les pays en développement sont exemptés de cette disposition à moins qu'ils n'exportent régulièrement des produits alimentaires. Les États-Unis et le Groupe de Cairns ont proposé d'interdire l'utilisation de taxes à l'exportation, y compris les taxes différenciées, aux fins de l'avantage compétitif ou de la gestion de l'offre⁵¹. L'UE ne mentionne pas les droits à l'exportation dans sa proposition sur la concurrence à l'exportation. Depuis la signature de l'Accord de Marrakech, l'UE a eu recours à ces deux pratiques pour stabiliser ses prix, aux dépens de la stabilité des prix mondiaux⁵².

La Chine maintiendra pendant un certain temps des importations nettes de céréales, même si le volume de céréales importées sera inférieur aux quantités envisagées dans les études réalisées au milieu des années 90. Cela étant, il est probable que la Chine sera favorable à toute démarche susceptible d'améliorer la *prévisibilité* des flux commerciaux et au renforcement des règles multilatérales en cette matière. L'attitude de la Chine à l'égard d'une restriction de l'application de tarifs variables est plus difficile à prévoir. La Chine accorde une grande importance à la stabilité de ses prix céréaliers, et l'on peut attendre, à cette fin, qu'elle appuie les démarches visant à renforcer la stabilité des prix mondiaux. D'autre part, la stabilité des prix mondiaux revêtira moins d'intérêt pour la Chine si elle est en mesure de neutraliser ces fluctuations en variant ses propres tarifs effectifs dans les limites consolidées. La Chine pourrait tirer des avantages dans ce domaine en proposant, au titre du traitement spécial et différencié, une règle visant à limiter la faculté de varier les tarifs appliqués aux pays en développement et interdisant cette pratique pour les pays développés, y compris l'UE. Toutefois, les difficultés que susciterait l'élaboration d'une règle disciplinant l'utilisation de tarifs appliqués risquent d'être insurmontables. Si les différents pays s'aperçoivent que l'application de tarifs inférieurs aux tarifs consolidés limite les possibilités de relèvement ultérieur de ces tarifs, les tarifs appliqués deviendront équivalents aux tarifs consolidés, ce qui dissuadera les pays de recourir à cette pratique. Autoriser les pays en développement, y compris la Chine, à accéder à la clause spéciale de sauvegarde pourrait constituer une solution plus acceptable. À l'avenir, cette clause pourrait même être limitée aux pays en développement dans le cadre d'une nouvelle réglementation du traitement spécial et différencié.

Dans ce contexte, une troisième question concerne les tarifs agricoles qui tendent en grande partie à s'identifier à des tarifs spécifiques ou mixtes, et non à des tarifs ad valorem. Un tarif spécifique implique le prélèvement d'un montant absolu fixé pour un volume déterminé d'importations; un tarif ad valorem est prélevé sous forme de pourcentage de la valeur des importations. Les tarifs mixtes associent ces deux modes de tarification. Les États-Unis ont proposé d'établir les consolidations et les taux effectivement appliqués sur une base spécifique ou ad valorem sans utiliser des tarifs complexes ou des combinaisons de tarifs. Toutefois, ils ne vont pas jusqu'à proposer de ramener tous les tarifs à de simples tarifs ad valorem.

Les tarifs spécifiques constituent une mesure implicite de protection variable, dès lors qu'ils pèsent davantage lorsque les prix des importations sont faibles que lorsque ceux-ci sont élevés. Les tarifs spécifiques tendent à affecter davantage les importations de qualité inférieure (et donc moins chères) que les importations de haute qualité. Étant donné que la valeur unitaire des exportations agroalimentaires chinoises est inférieure à celle de ses concurrents, les tarifs spécifiques

⁵¹ La proposition du Groupe de Cairns figure dans le document G/AG/NG/W/93.

⁵² Les réformes de Berlin de mars 1999 maintiennent les droits à l'exportation dans le cadre de la PAC en tant que mesure de gestion des marchés. Toutefois, il a été convenu que ces mesures ne seraient appliquées qu'à titre de sauvegarde en cas d'extrême urgence.

pénaliseront davantage ses exportations. Telles sont les raisons pour lesquelles la Chine aura un intérêt à favoriser à l'avenir une application plus étendue des tarifs ad valorem.

3.1.3. Contingents tarifaires

L'avenir des contingents tarifaires est l'un des sujets qui est au cœur des négociations actuelles. Les contingents tarifaires ont été introduits en vue de garantir une *opportunité* d'accès au marché, dès lors que même au terme du Cycle d'Uruguay, les tarifs agricoles auraient été consolidés à des niveaux encore très élevés. Les pays exportateurs requièrent un accroissement des contingents tarifaires afin d'améliorer leurs débouchés sur les marchés. Les États-Unis, par exemple, ont proposé de les augmenter de manière substantielle par la mise en œuvre progressive d'engagements annuels et d'en améliorer le fonctionnement en ce qui concerne, entre autres, les contingents inutilisés. Un document successif a examiné la question des contingents inutilisés, imputables selon les États-Unis à une mauvaise gestion et à l'application de droits excessivement élevés (G/AG/NG/W/58). Les États-Unis ont proposé de réduire des droits contingentaires sur la base de l'évolution passée des taux d'utilisation des contingents: plus l'utilisation aura été faible, plus l'abaissement du droit tarifaire sera important. L'introduction d'un mécanisme de déclenchement automatique est proposé qui réduirait les droits contingentaires lorsque le taux d'utilisation des contingents est faible

Compte tenu des disciplines régissant les subventions aux exportations souscrites par l'UE dans le cadre du Cycle d'Uruguay, l'accroissement des contingents tarifaires relatifs aux principaux produits soumis au régime de la PAC pourrait créer des problèmes au niveau de la gestion des marchés agricoles. Ces problèmes surgissent du fait que toute augmentation des importations dans un marché saturé aboutit soit à un recul des prix intérieurs, dans le but d'absorber ces quantités, soit à une augmentation équivalente des exportations, option qui n'est plus praticable dans le cadre des règles de l'OMC. On notera que la proposition de négociation de l'UE passe remarquablement sous silence la question de l'accroissement des contingents tarifaires. Toutefois, elle propose de définir des règles et des disciplines visant à accroître la transparence, la fiabilité et la sécurité de la gestion des contingents tarifaires de sorte que l'application des concessions déjà accordées soit optimisée.

Il est fort probable que la Chine appuie l'UE sur ce point. Les contingents tarifaires d'importance pour la Chine sont ceux concernant les importations de céréales. En ce qui concerne les autres produits, tels que la viande, les produits laitiers, le sucre, les fruits et légumes, ses prix intérieurs sont suffisamment bas pour qu'elle n'ait pas à craindre la concurrence des importations. La Chine introduira des contingents tarifaires susceptibles de lui permettre de poursuivre son objectif de 95 % d'autosuffisance en céréales alimentaires. Tout accroissement supplémentaire de ces contingents menacerait la réalisation de cet objectif. Il est possible que dans une dizaine d'années, la Chine acquière, grâce à son industrialisation, l'assurance voulue pour réduire cet objectif et s'appuyer toujours davantage sur des importations de céréales destinées principalement à l'alimentation animale. Toujours est-il qu'actuellement un semblable revirement politique est difficilement envisageable. Aussi la Chine cherchera-t-elle à maintenir ses contingents au niveau actuel dans le cadre de ce cycle de négociations.

3.1.4. Entreprises commerciales d'Etat et contingents tarifaires

Outre les dimensions des contingents tarifaires, les négociations concerneront l'administration de ces contingents et les modalités selon lesquelles ces contingents seront alloués aux pays exportateurs. Les États-Unis s'attaquent notamment aux entreprises commerciales d'Etat (ECE). Les ECE jouissent souvent de droits monopolistes en ce qui concerne l'allocation des parts de quota dans le cadre d'un contingent. Dans l'intérêt d'une amélioration de la concurrence, les États-Unis

veulent priver ces « importateurs uniques » de leurs droits d'importation exclusifs. Dans sa proposition, l'UE manifeste ses préoccupations à l'égard de l'activité des ECE exportatrices, mais ne soulève pas la question des ECE importatrices.

Selon l'OMC, les contingents tarifaires devraient être administrés de manière à privilégier les fournisseurs les plus performants et offrant les meilleurs prix. La méthode la plus indiquée pour assurer ce résultat consiste dans l'allocation par adjudication des droits de quota; toutefois, la prime d'adjudication correspondrait à un tarif *de facto*, ce qui pourrait s'avérer illégal au titre des règles de l'OMC. D'autres méthodes utilisées concernent la pratique du « premier venu, premier servi », l'allocation des quotas sur la base des importations passées, les licences d'importation délivrées par les ECE. En ce qui concerne certains produits (par exemple le bœuf, le sucre, les bananes, la viande de mouton), l'UE a intégré les importations à régime préférentiel dans ses quotas minima ou actuels. Il lui sera par conséquent difficile de souscrire à un processus d'allocation concurrentiel qui pourrait compromettre ses engagements envers des pays auxquels elle a accordé une préférence.

La Chine a accordé aux entreprises commerciales d'Etat le monopole de la gestion des contingents tarifaires pour un nombre limité de produits comprenant le blé, le maïs, le riz, le coton et les graines oléagineuses. Les États-Unis redoutent que les activités des ECE puissent se traduire par des barrières effectives aux marchés et que, en limitant les importations, elles soutiennent les prix intérieurs. Ils proposent par conséquent d'abolir les droits exclusifs de manière à laisser jouer la concurrence du secteur privé sur des marchés contrôlés par des importateurs uniques, et de définir des prescriptions de l'OMC qui améliorent la transparence des opérations des importateurs uniques y compris leurs décisions concernant la qualité et la provenance des importations. A l'appui de cette proposition, ils déclarent qu'il n'y a pas de raison de maintenir le monopole des ECE si celles-ci ont une vocation commerciale, et qu'à vouloir préserver leurs droits d'importation exclusifs, ils révèlent des intentions protectionnistes cachées. En effet, les chiffres de l'OMC indiquent que les contingents tarifaires administrés par les ECE ont un taux d'utilisation supérieur aux autres systèmes d'allocation.⁵³ En outre, la Chine est convenue, dans le cadre de l'accord avec les États-Unis (dont les conditions seront intégrées au protocole de l'OMC), de faire en sorte que la part des entreprises privées dans les contingents tarifaires augmente progressivement pendant la période de son accession à l'OMC. Elle a accepté en outre d'offrir les quotas inutilisés à l'issue du troisième trimestre de l'année aux opérateurs privés susceptibles de les utiliser.

Sous réserve que la Chine fasse une expérience satisfaisante de l'application de ces règles, elle pourrait être plus disposée à réduire davantage le rôle monopoliste de ses ECE au cours du cycle actuel. Toutefois, il existe un certain scepticisme quant à l'éventualité qu'elle accepte de renoncer au statut de monopole pour la COFCO, l'entreprise publique détenant le monopole du commerce des céréales et des oléagineux. Cependant, puisque la Chine a accepté que les importateurs privés soient autorisés à importer des parts inutilisées de contingents, elle soutiendra probablement l'adoption d'une semblable règle générale au sein du GATT (Williams, 2000). Si la Chine souhaite maintenir le statut de monopole de ses ECE, l'UE doit évaluer, en termes de coûts, les effets d'une réduction potentielle de ses exportations vers la Chine. Si ces coûts sont limités, l'UE pourra juger utile de soutenir la demande chinoise dans ce domaine, requérant en contrepartie le soutien de la Chine pour préserver ses mécanismes actuels d'attribution des contingents tarifaires.

⁵³ Voir aussi l'analyse des taux d'utilisation des contingents tarifaires par la méthode d'administration réalisée par le Secrétariat de l'OMC, G/AG/NG/S/8.

3.2. Concurrence à l'exportation

En ce qui concerne la concurrence à l'exportation, les objectifs principaux de la proposition des États-Unis concernent l'*élimination* des subventions agricoles à l'exportation, en matière de dépenses et de quantités, moyennant la mise en œuvre progressive d'engagements de réductions annuelles sur une période déterminée; l'abolition des droits d'exportation exclusifs des ECE⁵⁴; l'engagement de négociations relatives aux programmes de crédits à l'exportation dans le cadre de l'OCDE⁵⁵. L'UE se déclare prête à négocier une réduction supplémentaire des subventions à l'exportation, à condition que toutes les formes de subventions à l'exportation soient traitées sur un pied d'égalité. Elle exige que tous les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public dans le secteur agricole soient couverts par des règles et des disciplines spécifiques de l'OMC, que les dispositions visant à prévenir les abus dans le domaine des aides alimentaires soient révisées et renforcées et, en ce qui concerne les entreprises commerciales d'Etat, que les subventions croisées, la péréquation des prix et d'autres pratiques déloyales dans le domaine des exportations soient interdites. A cet effet, le fonctionnement des ECE devrait être soumis à notification obligatoire en ce qui concerne le coût d'acquisition et les prix à l'exportation.

3.2.1. Subventions aux exportations et crédits

On admet communément, au sein de l'UE, que les subventions aux exportations ont été la discipline de l'OMC la plus contraignante qui ait été introduite à la suite du Cycle d'Uruguay. Bien que pendant un certain nombre d'années, au cours de la période de transition vers l'an 2000, l'UE n'ait pas totalement utilisé les volumes autorisés, il est fort probable que dorénavant elle fera pleinement usage des niveaux fixés dans ses listes. Même après la réforme de l'Agenda 2000, l'UE n'est en mesure d'exporter qu'un nombre limité de produits (blé, viande de porc, fromage) sans avoir recours aux subventions. L'UE reconnaît que les négociations actuelles déboucheront probablement sur une réduction ultérieure des subventions aux exportations. Elle est opposée à une élimination totale des subventions à l'exportation, ainsi que l'ont demandé les États-Unis et d'autres pays exportateurs.

La Chine accèdera à l'OMC sans avoir droit aux subventions à l'exportation et donc, à première vue, elle ne devrait pas avoir intérêt à permettre à d'autres pays d'en bénéficier. En effet, en tant qu'exportateur de fruits, de légumes, de produits aquatiques et de produits animaux, elle pourrait estimer qu'elle gagnerait à supprimer la possibilité pour ses concurrents potentiels d'avoir recours aux subventions à l'exportation. Toutefois, si elle part du principe que ces subventions à l'exportation sont octroyées pour les principales marchandises en vrac qu'elle importe en grande partie, ce qui fait jouer les conditions des échanges en sa faveur, elle pourrait être persuadée qu'il existe des avantages à court terme à permettre à d'autres exportateurs de maintenir leurs subventions à l'exportation. Elle souhaiterait alors probablement obtenir que les crédits à l'exportation entrent dans le cadre de la définition des subventions à l'exportation aux fins de leur réduction. (Williams, 2000).

⁵⁴ Les ECE d'exportation sont présentes notamment dans certains pays faisant partie du Groupe de Cairns, comme l'Australie, le Canada et la Nouvelle Zélande. Par conséquent, les divergences sur ce sujet entre les États-Unis et le Groupe de Cairns ne tarderont pas à émerger au cours du cycle actuel de négociations de l'OMC.

⁵⁵ On remarquera que, comme déjà mentionné dans ce rapport, les négociations ont progressé depuis 1994 sans toutefois déboucher, à ce jour, sur des résultats. Contrairement à leur volonté, affichée, d'abolir les formes traditionnelles de subventions aux exportations, les États-Unis pourraient chercher délibérément à faire traîner les négociations sur la question des crédits à l'exportation.

3.2.2. Entreprises commerciales d'Etat exportatrices

Dans certains pays membres de l'OMC, les entreprises commerciales d'Etat contrôlent une part importante – dans certains cas 100 % - des exportations de certains produits agricoles tels que le blé et les autres céréales ou les produits laitiers. En conséquence, les « exportateurs uniques » (entreprises responsables des ventes sur les marchés intérieurs et extérieurs) couvrent une part importante du commerce mondial de certains produits: près de 40 % du commerce de blé et de 30 % du commerce des produits laitiers. L'UE estime que leurs «droits ou privilèges exclusifs ou spéciaux » confèrent aux ECE un pouvoir de marché considérable susceptible de se traduire par une concurrence déloyale envers les autres opérateurs mondiaux. Elle identifie trois pratiques hautement déloyales mises en œuvre par les ECE: les subventions croisées, la péréquation des prix et les discriminations tarifaires qui constituent des formes de subventions occultes à l'exportation.

Il s'agit d'un domaine où les États-Unis et l'UE se trouvent pleinement d'accord. A l'instar de l'UE, les États-Unis souhaitent: mettre un terme aux droits d'exportation exclusifs afin de laisser jouer la concurrence du secteur privé sur des marchés contrôlés par des exportateurs uniques; établir des prescriptions de l'OMC concernant la notification des coûts d'acquisition, des prix à l'exportation et d'autres renseignements sur les ventes par les exportateurs uniques; éliminer les recours à des fonds ou des garanties de l'Etat pour soutenir les exportateurs uniques ou assurer leur viabilité financière.

Tout accord conclu dans ce domaine touchera la Chine à tel point qu'elle souhaitera à l'avenir continuer à écouler ses exportations de céréales à travers la COFCO. Toute règle susceptible d'être souscrite dans le cadre des négociations actuelles serait directement applicable à ses pratiques commerciales futures. Nous avons vu plus haut que dans le passé, les pratiques commerciales en usage dans le secteur des céréales ont permis à la COFCO de subventionner de manière implicite les exportations de céréales: en effet, la COFCO pouvait acheter auprès des agriculteurs des céréales à bas prix pour les revendre sur les marchés extérieurs⁵⁶. Les prix au producteur étant depuis quelques années supérieurs aux prix de marché, il ne subsiste aucune raison de poursuivre cette pratique. Probablement, la Chine n'aura pas grand intérêt à s'opposer à un renforcement des règles et des disciplines dans ce domaine.

3.3. Soutien interne

Les propositions des États-Unis relatives à la réduction du soutien interne peuvent être qualifiées de hautement révolutionnaires et c'est pourquoi elles sont aussi les plus contestées par l'UE et par d'autres membres de l'OMC. Les principales options dans ce domaine sont les suivantes:

- simplifier les disciplines relatives au soutien interne en ne retenant que deux catégories: le soutien exempté, et le soutien non exempté. La première catégorie correspond aux paiements classés actuellement dans la boîte verte, et la seconde aux paiements relevant de la boîte orange. En d'autres termes, les États-Unis proposent d'éliminer la boîte bleue des catégories de soutien, boîte dans laquelle entrent actuellement la plupart des subventions à l'agriculture octroyées par l'UE. Cette décision peut être considérée comme une conséquence directe du FAIR Act de 1996, au titre duquel les États-Unis ont renoncé à la plupart des paiements différentiels couplés (boîte bleue) au profit de paiements découplés dégressifs (boîte verte).
- le soutien non exempté devra être ramené à un niveau consolidé final égal à un pourcentage déterminé de la valeur de la production agricole totale d'un Membre pendant une période de

⁵⁶ Remarquons cependant que ce n'est pas à la taxation implicite des agriculteurs induite par cette pratique que pensent les détracteurs des exportateurs uniques lorsqu'ils critiquent les possibilités qu'ont les entreprises commerciales d'Etat de subventionner les exportations.

base déterminée. En outre, le pourcentage déterminé sera le même pour tous les Membres et les réductions seront mises en œuvre par le biais d'engagements de réduction annuels progressifs sur une période déterminée.

Dans la perspective d'une révision future des règles régissant le soutien interne, deux aspects de cette seconde option méritent d'être soulignés. En premier lieu, les États-Unis souhaitent que les pays partant de niveaux fortement différenciés de soutien interne ramènent leurs taux à un niveau identique au terme de la période de mise en œuvre. Supposons par conséquent, à titre de simple hypothèse, que le niveau final de soutien est fixé à 10 % de la valeur totale de la production agricole et que la période de mise en œuvre porte sur cinq ans. Supposons en outre que le niveau initial du soutien interne est de l'ordre de 35 % dans le pays A et qu'il ne dépasse pas 20 % dans le pays B. Donc, pour abaisser ces deux pourcentages à 10 % en l'espace de cinq ans, le pays A devra procéder à cinq réductions annuelles de 5 %, tandis que les réductions annuelles du pays B seront de l'ordre de 2 %. Il sera manifestement bien plus difficile de négocier une proposition semblable qu'une réduction générale de 20 % (sur six ans) du soutien interne, tel que le préconise l'AACU. Autre aspect remarquable de la seconde option de réduction formulée par les États-Unis: tout comme la proposition de l'AACU, elle ne concerne visiblement que la production agricole globale et non les produits individuels. Donc, pour en revenir à notre exemple, les engagements des deux pays ne consisteraient pas à abaisser le soutien interne à 10 % pour tous les produits. Il leur serait uniquement requis d'atteindre cet objectif de manière générale. Par conséquent, il existerait toujours une marge de manœuvre pour accorder des subventions relativement substantielles à des produits sélectionnés, à condition de pouvoir contrebalancer ces subventions par une production suffisante de marchandises relativement peu subventionnées. Cet aspect du dernier accord sur la réduction du soutien interne a été vivement critiqué par des économistes indépendants, observateurs de l'AACU.

Un autre aspect de l'ensemble des propositions américaines qui mérite d'être souligné est que, hormis l'élimination des subventions aux exportations, aucune des options présentées n'est aussi radicale que l'option zéro préconisée au départ dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Les tarifs doivent être « réduits de manière substantielle ou éliminés (dans la mesure du possible) », le soutien interne non exempté doit être ramené à un « pourcentage déterminé de la valeur de la production agricole totale pendant une période de référence déterminée ». Le pourcentage souhaité pour ce « niveau commun de soutien » n'est pas spécifié. On serait tenté de croire que les États-Unis préfèrent laisser cette question ouverte tant que le montant du soutien orange en faveur des agriculteurs américains à inscrire dans la loi d'orientation agricole de 2002 n'aura pas été fixé.

La proposition des États-Unis visant à intégrer les paiements classés dans la boîte bleue à la boîte orange et non à la boîte verte, ainsi que l'autorise l'AACU, a été contestée dès le départ par l'UE. Dans son document présenté le 28 juin 2000, l'UE estime qu'étant donné que les versements au titre de la boîte bleue ont une fonction de contrôle de l'offre, leurs effets sur les échanges se sont révélés moins perturbateurs (pour les concurrents commerciaux) que les versements au titre de la boîte orange (WTO: G/AG/NG/W/17). A l'appui de cet argument, le document cite les résultats d'une étude empirique commandée par l'OCDE, qui conclut que « ...les paiements à l'hectare [...] se sont avérés relativement plus efficaces en termes de revenu et ont créé moins de distorsions aux échanges que toute autre forme de soutien... »⁵⁷. Il s'agit donc d'un domaine dans lequel l'UE entend se battre avec acharnement pour le maintien du statu quo.

⁵⁷ OCDE: « Une approche matricielle de l'évolution des politiques: résultats préliminaires des études pilotes MEP en ce qui concerne les politiques relatives aux produits végétaux de l'UE, des États-Unis, du Canada et du Mexique ». Paris, février 2001. Dans ce contexte, la formule de « paiement à l'hectare » s'applique généralement aux versements de la boîte bleue.

L'UE a proposé que le processus de réforme soit poursuivi par une nouvelle réduction de la mesure globale de soutien total (MGS) en partant d'un niveau d'engagement consolidé, par un nouveau renforcement des règles relatives au soutien interne autre que par produit ainsi que par une réduction de la clause « de minimis » pour les pays développés. Elle entend maintenir les notions de « boîte bleue » et de « boîte verte », ainsi que les règles et disciplines qui leur sont applicables, mais elle est disposée à examiner les modalités du soutien interne. Elle propose que les critères auxquels doivent satisfaire les mesures relevant de la « boîte verte » soient révisés de manière à assurer une distorsion minimale des échanges tout en garantissant une prise en compte appropriée des mesures qui répondent à d'importantes aspirations de la société telles que la protection de l'environnement, le maintien de la vitalité des zones rurales et la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire pour les pays en développement et le bien-être des animaux. En particulier, elle souhaite qu'une discipline spécifique soit appliquée à différentes subventions de la « boîte orange » qui ont pour effet de dopper les résultats à l'exportation en compensant les fluctuations des prix. Elle vise clairement, par cette mesure, à limiter dans l'avenir la possibilité pour les États-Unis d'octroyer un soutien illimité à travers des aides d'urgence.

La Chine a traditionnellement taxé le secteur agricole ou « tiré des excédents » de ce secteur afin de soutenir l'industrialisation. Un changement semble cependant s'amorcer dans cette politique. Toujours est-il que les objectifs et les modalités d'application des politiques agroalimentaires et des mesures à la frontière sont peu documentés. La publication d'informations officielles sur la nature exacte du soutien politique aux secteurs horticole et de l'élevage, des subventions aux intrants, de la participation de l'Etat aux subventions en faveur du secteur des intrants et des consommateurs n'a toujours pas été prévue (Gilmour, 1999). Les partenaires commerciaux de la Chine exigeront que des informations de source officielle fiables soient intégrées au protocole d'accession.

Si l'on estime que le soutien interne en Chine a été négligeable au cours de la période de référence, cela signifie que la Chine bénéficiera, au titre de ce soutien, d'un plafond nul pour la mesure globale du soutien (MGS). Ainsi, il ne pourrait y avoir de soutien interne que s'il satisfaisait aux critères de classement dans les boîtes « verte » ou « bleue », ou encore, si le soutien relevait de la boîte « orange », dans les limites fixées par les principes *de minimis*. Alors que cette restriction peut s'avérer de moindre importance dans la mesure où la Chine s'est engagée à réduire ses barrières aux importations et le soutien des prix, elle a tout de même des implications qui touchent les Chinois. Il y a lieu de noter ici une anomalie: les restrictions *de minimis* s'appliquent individuellement selon les produits, tandis que la réduction du plafonnement de la MGS dont fait l'objet la totalité des pays développés s'applique globalement à toutes les marchandises. De telle sorte, les pays développés peuvent potentiellement assurer un niveau d'aide aux marchandises sensibles nettement plus élevé que ne pourront le faire les pays en développement à l'avenir, tout en ne dépassant pas leur plafond de MGS. Selon les sources d'information, l'habilitation de la Chine au statut de pays en développement et, en conséquence, sa demande d'accéder aux réductions de minimis du soutien interne constituent actuellement l'une des pierres d'achoppement des négociations au sein du Groupe de travail sur son accession. Tant que l'issue de ces discussions ne sera pas claire, on pourra difficilement évaluer la position future de la Chine sur les subventions internes. Toutefois, étant donné que la Chine n'a pas recours actuellement à des subventions relevant de la « boîte bleue » et qu'elle n'est pas susceptible de le faire à l'avenir, il n'y a pas directement de raison qu'elle soutienne la position de l'UE sur cette question.

3.4. Considérations autres que d'ordre commercial

3.4.1. Le rôle multifonctionnel de l'agriculture

L'UE insiste pour que les règles de l'OMC favorisent la reconnaissance, par les pays, du rôle multifonctionnel de l'agriculture en tant que contribution au développement durable et à la protection de l'environnement. Elle estime que la pratique du commerce ne devrait pas détruire les fonctions de l'agriculture qui constituent le moteur du développement rural et façonnent l'environnement naturel. Elle propose que les mesures visant à protéger l'environnement, à promouvoir la vitalité durable des zones rurales et la lutte contre la pauvreté soient intégrées dans l'Accord sur l'agriculture. Ces mesures devraient être bien ciblées, transparentes, et leur mise en œuvre devrait être assurée dans des conditions perturbant le moins possible les échanges.

Dans le préambule de leur proposition de juin 2000, les États-Unis se déclarent « ...favorables aux politiques qui traitent de questions autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire, la conservation des ressources, le développement rural et la protection de l'environnement ». Toutefois, les États-Unis estiment que « le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs est de recourir à des mesures n'ayant pas d'effets de distorsion des échanges et à des programmes ciblés sur la préoccupation en question sans créer de nouvelles distorsions économiques, ce qui évite de répercuter le coût de ces objectifs sur d'autres pays... ».

La Chine a une vaste population rurale, pour laquelle le développement rural revêt une grande importance. Cependant, elle ne disposera sans doute pas des ressources budgétaires nécessaires pour s'engager dans des programmes de paiements directs en faveur des agriculteurs, qui représentent 50 % de la population. Aussi se rangera-t-elle probablement à l'avis des États-Unis, estimant qu'il serait souhaitable de privilégier des programmes ciblés traitant des questions environnementales. Elle jugera probablement sans intérêt l'argument selon lequel la multifonctionnalité de l'agriculture peut justifier l'adoption de mesures de soutien des prix en faveur des agriculteurs. L'UE a cherché à rendre plus attractif le concept de la multifonctionnalité de l'agriculture pour les pays en développement en proposant d'élargir ce concept de manière à englober leurs préoccupations en matière de sécurité alimentaire. Cependant, cet argument pourra difficilement être accepté par les pays en développement en tant que groupe susceptible de faire valoir qu'il existe d'autres moyens de réaliser cet objectif. La Chine pourrait être persuadée de soutenir le principe de la multifonctionnalité de l'agriculture de manière à obtenir des concessions dans d'autres domaines, pour elle, d'un plus grand intérêt, mais il semblerait que ce concept ait peu d'attrait dans l'immédiat pour les autorités chinoises.

3.4.2. Protection des animaux

L'UE a soulevé, dans le cadre des négociations relatives à l'agriculture, l'exigence de faire en sorte que le commerce ne compromette pas les efforts en vue d'améliorer la protection des animaux (WTO G/AG/NG/W/19). Lorsqu'un pays applique des normes de protection des animaux qui dépassent celles qui sont appliquées par d'autres partenaires commerciaux, les consommateurs risquent de n'avoir pas des renseignements cohérents sur les normes de production suivant lesquelles les produits importés sont produits, et les producteurs locaux peuvent être désavantagés d'un point de vue économique.

L'UE propose différents modes de traiter la question de la protection des animaux, à savoir:

- l'élaboration d'accords multilatéraux traitant de la protection des animaux. Cette approche serait facilitée par une plus grande clarté juridique en ce qui concerne la relation entre les règles de l'OMC et les mesures commerciales prises conformément aux dispositions d'accords multilatéraux de protection des animaux;
- un étiquetage approprié, obligatoire ou volontaire, ainsi qu'il est prévu à l'article 2.2. de l'accord OTC, étiquetage qui pourrait aider les consommateurs à opérer un choix en toute connaissance de cause entre les produits alimentaires, qu'ils soient produits sur le marché intérieur ou importés, y compris en ce qui concerne les conditions de production, par exemple les produits produits en conformité avec certaines normes de protection des animaux;
- le versement d'une compensation destinée à couvrir les coûts additionnels lorsqu'il peut être clairement prouvé que ces coûts additionnels découlent directement de l'application des normes plus élevées en question. Pour qu'une telle compensation soit acceptable, il faudrait que les effets sur le commerce et la production soient nuls ou au plus minimes.

L'opposition la plus ferme à la prise en compte de la protection des animaux dans le cadre de l'OMC provient des pays en développement qui craignent que, dans le pire des cas, les règles relatives à la protection des animaux puissent être utilisées pour bloquer les importations en provenance de pays ayant des normes moins élevées et qu'elles soient introduites dans un dessein protectionniste. A en croire les expériences passées, les États-Unis manifesteront aussi probablement de fortes réserves à l'égard de cette question. L'UE a cherché à apaiser les craintes des pays en développement en soulignant que ses préoccupations relatives au bien-être des animaux concernent tout principalement les méthodes de production industrialisées très intensives utilisées pour certaines espèces, notamment les volailles et les porcs. Ce type de production se retrouve la plupart du temps dans les pays développés, et non dans les pays en développement et les pays les moins avancés.

La Chine souhaitera indubitablement prendre position sur cette question. En 1998, la production de porc en Chine représentait 46 % de la production mondiale. Le pourcentage de cette production destiné aux exportations est faible et n'a cessé de se réduire (de 2 % de la production en 1990 à moins de 1 % en 1998)⁵⁸. La production de porcs en Chine relève de trois systèmes. D'après une étude récente, près de 80 % de la production de porcs est issue d'activités d'élevage secondaires réalisées au niveau familial, 15 % provient de fermes agricoles dont la production de porcs représente l'activité principale, et 5 % résulte d'entreprises commerciales à grande échelle (USDA, *Perspectives agricoles*, mars 2000). Ce sont les élevages industriels qui produisent la plus grande part de la viande destinée à l'exportation. Compte tenu des normes de qualité et de santé en vigueur, la Chine peut accéder difficilement aux marchés des pays développés, et la plupart de ses exportations de porc sont destinées aux marchés de la Russie et des pays d'Asie de l'Est. Les exportations en provenance de Chine trouveront des débouchés au Japon, en Corée du Sud et éventuellement à Taiwan lorsque ces pays ouvriront leurs marchés de bétail aux importations, au titre des règles de l'OMC. Toutefois, ces pays tenteront de continuer à protéger leurs producteurs par l'application de mesures et de barrières techniques au commerce. La Chine peut craindre que la tendance plus prononcée des membres de l'OMC à restreindre les importations pour des raisons de bien-être des animaux limite à l'avenir ses possibilités d'exportations de viande de porc.

⁵⁸ Les informations relatives à l'industrie du porc en Chine sont tirées de Chen (2001).

3.5. Traitement spécial et différencié

Dans le passé, les pays en développement ont joué un rôle mineur dans le cadre des négociations générales et ils ont souvent limité leurs intérêts à la recherche d'exemptions des disciplines commerciales générales au titre du traitement spécial et différencié (TSD). Bien que les pays en développement aient découvert les avantages de leur intégration à l'économie mondiale, le rôle et le contenu du traitement spécial et différencié demeure à leurs yeux une question importante de ce cycle de négociations. Ils ont fait clairement savoir qu'ils souhaitent que le TSD aille au-delà d'une simple période prolongée d'adaptation aux nouvelles disciplines commerciales et de soutien interne et qu'il devrait couvrir des conditions plus favorables d'accès au marché et prévoir, dans tout nouvel accord, une plus grande souplesse quant aux mesures de soutien interne et de protection autorisées pour les pays en développement. L'UE a toujours vivement défendu le principe du TSD. En particulier, elle propose que les pays développés et les plus nantis des pays en développement accordent des préférences commerciales importantes aux pays en développement, et en particulier aux pays les moins avancés. Elle propose en outre que soient examinées les possibilités de garantir la stabilité et la prévisibilité de ces préférences commerciales, afin de mettre en place les conditions appropriées d'investissement et de développement des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans les pays en développement. L'UE a, quant à elle, lancé son initiative « tout sauf la pauvreté » visant à étendre l'accès en franchise de droits de douane des exportations en provenance des 48 pays les moins avancés à la marge de 10 % des lignes tarifaires de l'UE habituellement exclue des accords préférentiels de l'UE et concernant pour une bonne part les produits agricoles couverts par les régimes de la Politique agricole commune.

L'UE estime en outre que les mesures de soutien interne contribuant, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, à la vitalité durable des zones rurales et répondant aux préoccupations relatives à la sécurité alimentaire dans les pays en développement devraient être exemptées des engagements de réduction. Elle propose également que d'autres voies soient examinées, afin que les pays en développement disposent de la souplesse nécessaire pour s'attaquer à ces préoccupations, en particulier une révision de la clause « de minimis » pour les pays en développement.

La proposition des États-Unis présentée en juin 2000 introduit une série d'options concernant les pays en développement. Les États-Unis reconnaissent qu'il serait raisonnable d'accorder des concessions spéciales aux pays en développement en ce qui concerne l'amélioration de l'accès au marché et la réduction du soutien interne (par exemple les réductions tarifaires). Mais ils ne formulent pas de propositions spécifiques à l'égard de ces deux questions. Les États-Unis invitent également les Membres de l'OMC à poursuivre leurs activités d'assistance technique en faveur des pays en développement.

Certains observateurs déclarent que la Chine cherchera à renforcer les exemptions accordées aux membres de l'OMC au titre du statut de pays en développement du fait qu'à son idée, le commerce devrait être un accessoire de la politique de développement et non un moyen direct d'améliorer le bien-être des sociétés (Kerr, 2001). La question fondamentale est de savoir si la Chine pourra effectivement s'attendre à bénéficier de ces exemptions. L'évolution des négociations sur le statut du développement de la Chine au sein du groupe de travail sur son accession permettra de trancher la question. Même en passant outre la pratique traditionnelle de l'OMC, selon laquelle il appartient à chaque pays de décider du statut de son développement, d'après tous les critères économiques habituels, la Chine remplirait les conditions d'un pays en développement. Le problème réside dans le fait que la sophistication de certaines parties de son économie, associée à sa taille même en termes absolus, est telle que la capacité de la Chine à entrer en concurrence sur certains marchés et à rivaliser véritablement avec les industries de pays développés est bien plus importante que cela

n'a été le cas pour les pays en développement dans le passé. Les membres actuels de l'OMC souhaitent limiter les circonstances dans lesquelles la Chine sera autorisée à l'avenir à exercer son statut de pays en développement dans le cadre de l'OMC. Il est peu probable que l'on objecte à ce que la Chine bénéficie, pour des raisons similaires à d'autres pays en développement, d'une période plus longue pour adapter ses lois et ses pratiques administratives aux règles de l'OMC. Cependant, il reste à savoir dans quelle mesure elle pourra prétendre à la plus grande flexibilité accordée aux pays en développement en ce qui concerne les règles proprement dites.

3.6. Mesures sanitaires et phytosanitaires

L'UE a identifié la sûreté alimentaire comme étant un autre important objectif des négociations actuelles (G/AG/NG/W/90). L'innovation technologique, la globalisation de l'offre alimentaire, le relèvement du niveau de vie et une conscience accrue des risques de maladies d'origine alimentaire ont eu pour conséquence que dans de nombreux pays développés, les consommateurs se montrent toujours plus préoccupés par cette question. Dans le cadre des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay, un nouvel Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires a été introduit et l'Accord sur les Obstacles techniques au Commerce a été renforcé, afin d'établir des règles qui régissent les comportements dans ce domaine. Cependant dans de nombreux pays de l'UE, l'opinion publique s'est montrée préoccupée quant au fait que ces règles pourraient être utilisées pour forcer la mise sur les marchés de produits dont la sûreté suscite des doutes légitimes.

Le principe fondateur de l'Accord SPS est que les pays ont le droit d'adopter les mesures qu'ils estiment nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, et à la préservation des végétaux. Toutefois, des restrictions sont prévues afin de prévenir les abus. Les mesures doivent être fondées sur des principes scientifiques et ne doivent pas être maintenues sans preuves scientifiques; elles ne doivent pas établir de discrimination arbitraire ou injustifiable. Alors que l'application de ces principes est relativement aisée dans des situations de routine où les preuves scientifiques sont acquises, cela est moins évident pour ce qui concerne les risques nouveaux qui ne font pas encore l'objet d'un consensus scientifique. L'UE soutient que les réglementations portant sur l'alimentation doivent tenir compte du principe de précaution qui permettrait aux pays de limiter la commercialisation de produits alimentaires obtenus par des méthodes dont la sécurité n'a pas encore été scientifiquement prouvée ou qui suscitent des incertitudes scientifiques. Ce principe est reconnu, dans certaines limites, par l'article 5.7 de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires qui établit que dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires pendant qu'il cherchera à obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque. Toujours est-il que du fait de sa nature provisoire, cette mesure apparaît plus limitée que ne le souhaitent de nombreuses associations de consommateurs. Aussi l'UE a-t-elle proposé que l'application du principe de précaution soit clarifiée. Les États-Unis, quant à eux, ne sont pas favorables à l'ouverture de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires à la négociation.

L'adoption de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires représentera un important défi administratif pour la Chine. Les partenaires commerciaux de la Chine voudront exploiter les nouveaux débouchés ouverts par son accession et exerceront des pressions sur ses services de mise en quarantaine pour qu'ils justifient ou annulent les mesures sanitaires et phytosanitaires qui font obstacle à leur commerce légitime (Ministère australien de l'Agriculture, 2001). Le renforcement des services chinois d'inspection et de mise en quarantaine dans le cadre de la nouvelle Administration publique des inspections et mises en quarantaine de marchandises en entrée et en sortie (SAIQ) devrait permettre une exécution mieux coordonnée, plus cohérente et plus transparente de ces services (Gilmour, 1999). Dans certains cas, l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

actuellement en vigueur constitue un obstacle à l'accès au marché. En ce qui concerne, par exemple, les importations de viande, la Chine doit encore certifier les compagnies étrangères en vue de délivrer des certificats de contrôle officiel ou de qualité. La procédure de contrôle en vue d'agréer une entreprise pour l'exportation de viande est liée à la déclaration de cette entreprise auprès d'importateurs spécifiques. La Chine verra ses mesures sanitaires et phytosanitaires parfois contestées, mais elle pourra se prévaloir du même cadre juridique que ses adversaires, y compris du dispositif de règlement des différends, pour s'assurer que ses droits sont également protégés. La Chine adoptera une attitude de prudence en ce qui concerne l'application des disciplines sanitaires et phytosanitaires, et elle sera probablement prête à soutenir l'appel de l'UE à une reconnaissance plus explicite du principe de précaution.

3.7. Remarques finales

Ces spéculations sur les intérêts probables de la Chine dans les négociations agricoles n'ont identifié que quelques domaines où les intérêts immédiats de la Chine sont susceptibles de coïncider avec ceux de l'UE. Toutefois, les négociations sont aussi destinées à concevoir des compromis. La compréhension des objectifs stratégiques des autres participants peut jeter les fondements de compromis en vertu desquels ceux-ci offrent des facilitations en contrepartie d'un soutien dans des domaines pour eux délicats. La Chine entamera les négociations avec un certain nombre d'objectifs stratégiques: limiter l'extension de son contingent tarifaire afin de préserver son objectif d'autosuffisance céréalière; protéger le rôle de ses entreprises commerciales d'Etat; limiter la mesure dans laquelle elle importe l'instabilité des prix du marché mondial sur ses propres marchés; réduire les barrières tarifaires et non tarifaires à ses exportations de produits agricoles; et viser au statut de pays en développement pour bénéficier d'une plus grande flexibilité des engagements en matière de soutien interne. L'UE pourra estimer que tout ceci ne menace pas vraiment ses intérêts. Il est certainement possible d'établir un dialogue dans le cadre duquel l'UE pourrait chercher à être soutenue dans certains domaines qui sont pour elle essentiels dans les négociations, notamment la limitation de la réduction des subventions à l'exportation, le classement dans la boîte bleue du soutien interne, une reconnaissance accrue du principe de précaution en matière de sûreté alimentaire, et une meilleure acceptation de la légitimité du soutien à l'agriculture multifonctionnelle.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, K., et al, 1997, "Asia-Pacific food markets and trade in 2005: a global, economy-wide perspective", *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 41, 1, 19-44, Mars.
- Brown, L., 1995, *Who Will Feed China? Wake Up Call for a Small Planet*, W.W. Norton and Co., New York.
- Carter, C. and Li, X., 1999, Economic reform and the changing pattern of China's agricultural trade, Papier présenté à la International Agricultural Trade Research Consortium Meeting, San Francisco, Juin 25-26.
- Chen, K., 2000, "The changing pattern of China's agricultural trade", in *Current Agriculture, Food and Resource Issues*, 1, pp. 36-45.
- Chen, L., 2001, "Pig farming development in China under the WTO framework: trade and policies", in OECD, *China's Agriculture in the International Trading System*, OECD, Paris.
- Colby, H., Price M. and Tuan, F., 2000, "China's WTO accession would boost US agricultural exports and farm incomes", *Agricultural Outlook*, Mars, AGO-269, pp. 11-16.
- Collins, K., Chief Economist, USDA, 2001, Déclaration devant le U.S. Senate Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry, Janvier 30, 2001 (available on-line at: www.senate.gov/~agriculture/Hearings_2001)
- Commission on 21st Century Production Agriculture, 2001, *Directions for Future Farm Policy: the Role of Government in Support of Production Agriculture*, Report to the President and Congress, Janvier 2001.
- Ding, L., 2000, 'Agricultural reform: an unfinished long march', In Yang, Y. and Tian, W. eds. *China's Agriculture at the Crossroads*, Macmillan, Londres.
- Ding, W., Hu H. and Liu, L., 1998, Implications of WTO accession for China's grain self-sufficiency, University of Adelaide, polycopié.
- Fan, S. and Agcaoli-Sombilla, M., 1997, "Why do projections on China's food supply and demand differ?", *Aust. Journal of Agricultural and Resource Economics* 41, 2, 169-190.
- Fang, C. and Beghin, J., 2000, Food self-sufficiency, comparative advantage and agricultural trade: A policy analysis matrix for Chinese agriculture, Working Paper 99-WP 222 (révisé Octobre 2000), Iowa State University.
- Felloni, F., et al, 2000, Self-sufficiency and Productivity in Chinese Agriculture: Implications for China's WTO Accession, Papier présenté à la Annual Meeting of the American Agricultural Economics Association, Florida, Juillet 30-August 2, 2000.
- Feng, L., 1999, Three grain surpluses: Evolution of China's grain price and marketing policies (1978-1999), Papier présenté au symposium sur 'China's Agricultural Trade and Policy: Issues, Analysis and Global Consequences', San Francisco, Juin 25-26, 1999.
- Gardner, B.L., 2001, Déclaration devant la U.S. House Committee on Agriculture, February 14, 2001. (available on-line at: <http://agriculture.house.gov/hearings/h10214w1.htm>)
- Garnaut, R., Cai F. and Huang, Y., 1996, 'A turning point in China's agricultural development', in Garnaut, R., Guo S. and Ma, G. (eds), *The Third Revolution in the Chinese Countryside*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gibson, P., et al, 2001, *Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets*, Agricultural Economic Report No. 796, Washington, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture.
- Gilmour, B., 1999, Emerging issues as China integrates with international agri-food markets, Paper for the WCC-101 Workshop 'China's role in world food markets' 8-9 Fév. 1999.
- Glauber, J. 2000, 'The Agricultural Policy Outlook', USDA Agricultural Issues Center, Octobre 26, 2000.
- Hanrahan, C., 2000, Agriculture and China's Accession to the World Trade Organization, RS20169 Congressional Research Service Brief.

- Hertel, T. (ed.), 1997, *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Huang J., Rozelle, S., and Tuan, F., 1999, China's agriculture, trade and productivity in the 21st century, *Chinese Agriculture and the WTO*, Proceedings of WCC-101 Meeting, Seattle (WA), Décembre 1999.
- Huang, J., 2000, Agricultural Policy and Food Security in China, Center for Chinese Agricultural Policy, Chinese Academy of Sciences, polycopié.
- Huang, J., et al, 1999, Trade liberalisation and China's Food Economy in the 21st Century: Implications for China's National Food Security. Papier présenté au Symposium "China's Agricultural Trade and Policy: Issues, Analysis, and Global Consequences," San Francisco, California, Juin 25-26, 1999.
- Huang, Y. and Yang, Y., 2000, Agricultural trade liberalisation in China: Political economy and adjustment costs, polycopié.
- Huang, Yiping, 1998, *Agricultural Reform in China: Getting Institutions Right*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kerr, W., 2001, 'Taming the Dragon: the WTO after the accession of China', *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 2, 1, pp. 1-9.
- Ingersent, K. and A.J. Rayner, 1999, *Agricultural Policy in Western Europe and the United States*, Cheltenham, RU and Northampton, MA, USA.
- Koo, W., 2000, The Impacts of China's Accession into the WTO on the US Wheat Industry, Agricultural Economics Report No. 440, Northern Plains Trade Research Centre, North Dakota State University.
- Leathers, H.D. 2001, 'Agricultural Export Subsidies as a Tool of Trade Strategy: Before and After the Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996', *Am. J. of Agric. Econs.*, 83 (1).
- Li, S. and Zhai, F., 2000, The impact of accession to WTO on China's economy. Development Research Centre, The State Council, People's Republic of China, polycopié.
- Lipton, K.L. et al., 1998, 'The Food and Fiber System: Contributing to the U.S. and World Economies', Economic Research Service, USDA, *Agric. Inf. Bul.* No. 742.
- Martin, W., 1999, WTO Accession and China's Agricultural Trade Policies, World Bank, polycopié.
- Naughton, B., 1999, China's trade regime at the end of the 1990s, Papier présenté à la conférence 'China's Agricultural Trade and Policy: Issues, Analysis and Global Consequences', Juin 25-26, 1999, San Francisco, California.
- OECD, 1997, Agricultural Policies in China. China in the Global Economy, OECD, Paris.
- OECD, 2000a, *Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies*, OECD, Paris.
- OECD, 2000b, *Agricultural Outlook 2000-2005*. OECD, Paris.
- OECD, 2001, *China's Agriculture in the International Trading System*. OECD, Paris.
- Orden, D., Paarlberg, R., and Roe, T., 1999, *Policy Reform in American Agriculture*, Chicago, University of Chicago Press.
- Penn, J.B.(2001), *Agricultural Policy Discussion Paper*, Sparks Companies, Inc.
- Ray, Daryll (2001), *Crop Agriculture Faces Long-term Price and Income Problems*, témoignage devant la House Committee on Agriculture, February 14, 2001 (available on-line at: <http://agriculture.house.gov/hearings/h10214w2.htm>)
- Schmidhuber, J. (2001), Changes in China's agricultural trade policy regime: Impacts on agricultural production, consumption, prices and trade. In OECD, *China's Agriculture in the International Trading System*, OECD, Paris.
- Stallman, B. (2001), Déclaration de la American Farm Bureau Federation à la House Agriculture Committee Regarding the Next Farm Bill, (available on-line at: <http://agriculture.house.gov/hearings/h10228w1.htm>)

- Tuan, F. and Cheng, G., 1999, A review of China's agricultural trade policy, papier présenté au 'Symposium of China's Agricultural Trade and Policy: Issues, Analysis and Global Consequences', Juin 25-26, 1999, San Francisco, California.
- Wang, L. and Davis, J. 2000, *China's Grain Economy: The Challenge of Feeding More than a Billion*, Aldershot, Ashgate.
- Wang, Z., 1997, The Impact of China and Taiwan Joining the World Trade Organization on US and World Agricultural Trade: a Computable General Equilibrium Analysis, Technical Bulletin No. 1858, Economic Research Service, USDA, Washington.
- Wescott, Paul C. and J.M. Price (1999), 'Impacts of the U.S. Marketing Loan Program for Soybeans,' *Oil Crops Situation and Outlook*, ERS, USDA, Octobre 1999.
- Williams, B., 2000, How China's Accession to the WTO will impact on Australia's Interests in Agriculture and Services, Seminar Paper 2000/1 préparé pour la conférence 'China's Entry to the WTO Organization: A New Era for Australia-China Trade', University of Western Australia and Murdoch University, 11 Août 2000.
- WTO (2000), *Domestic Support: Background Paper by the Secretariat*, Committee on Agriculture, Special Session, Geneva, 13 Avril 2000, G/AG/NG/S/1 (available on-line at: www.wto.org)
- WTO (2000), *Export Subsidies: Background Paper by the Secretariat*, Committee on Agriculture, Special Session, Geneva, 11 Mai 2000, G/AG/NG/S/5 (available on-line at: www.wto.org)
- WTO (2001), *Agricultural negotiations: where we are now*, Genève, 15 Février 2001 (available on-line at: www.wto.org)
- WTO (2001), *March 2001: Work Programme for the Second Phase*, Committee on Agriculture, Special Session, Genève, 27 Mars 2001, (available on-line at: www.wto.org).
- WTO (2001), *Overview of the State-of-Play of WTO Disputes*, Genève, 21 Février 2001 (available on-line at: www.wto.org)
- WTO Press Release (March 15th 2001), *The WTO: What is at stake?* 6th John Payne Memorial Lecture European Business School London (available on-line at: www.wto.org)
- Young, C., et al (2000), *Production and Price Impacts of U.S. Crop Insurance Subsidies: Some Preliminary Results*, ERS, USDA.
- Yang, Y. and Tian, W. , 2000, *China's Agriculture at the Crossroads*, St. Martin's Press, Londres.