

**Edgard  
PISANI  
Vincent  
CHATELLIER**

---

**La faim dans le monde,  
le commerce et les politiques  
agricoles**

- 1) Des règles à l'OMC sur l'agriculture  
sont nécessaires, mais le commerce  
n'est pas tout**
- 2) Pour une intervention publique  
ambitieuse en agriculture, avec  
davantage de coordinations  
internationales**

*« Quand un homme a faim, mieux vaut lui apprendre à pêcher que de lui donner un poisson ».*

*Confucius (V<sup>e</sup> siècle avant J.C.)*

*« On a trouvé, en bonne politique, le secret de faire mourir de faim ceux qui, en cultivant la terre, font vivre les autres ».*

*Voltaire (écrivain et philosophe du XVIII<sup>e</sup> siècle)*

*« C'est pas vraiment de ma faute si y'en a qui ont faim, mais ça le deviendrait si on y changeait rien ».*

*Coluche (humoriste français du XX<sup>e</sup> siècle).*



aggravation des problèmes liés à la faim dans le monde doit être une préoccupation majeure pour les politiques publiques. Pour la première fois dans l'histoire, un peu plus d'un milliard de personnes souffrent, en 2010, de sous-alimentation<sup>1</sup>, au sens de la définition retenue par l'Organisation des nations unies (ONU) pour l'alimentation et l'agriculture<sup>2</sup> (FAO, [2009-a]). L'augmentation du nombre de personnes sous-alimentées ne doit cependant pas masquer le fait que leur part dans la population totale est décroissante, ce en raison d'un essor démographique substantiel (Bassett et Winter-Nelson, [2010]). Ainsi, dans les pays en développement (PED), cette part est passée de 33% en 1970 à un peu moins de 20% en 2010. La sous-alimentation frappe tout particulièrement les populations rurales localisées dans les PED. Les personnes en état de sous-alimen-

tation proviennent pour 63% de l'Asie et du Pacifique, 26% de l'Afrique subsaharienne, 5% de l'Amérique du sud et des Caraïbes, 4% du Proche-Orient et de l'Afrique du nord et 1% des pays développés. De manière plus précise et déclinée par pays, sept d'entre eux rassemblent les deux tiers des effectifs concernés, à savoir par ordre décroissant : l'Inde, la Chine, la République démocratique du Congo, le Bangladesh, l'Indonésie, le Pakistan et l'Éthiopie (Devereux, [2009]).

Dans de nombreux pays, la sous-alimentation et la pauvreté conduisent une part croissante des familles à quitter le milieu rural pour rejoindre les grandes villes, dans l'espoir, au demeurant rarement satisfait, de trouver un emploi et de fuir la misère. Cet exode alimente le développement souvent anarchique de cités tentaculaires où le taux de chômage explose et où les conditions de vie des habitants deviennent, au fil du temps, de plus en plus difficiles (en raison de la sous-alimentation, de l'insalubrité, de la pollution, des maladies et de la criminalité). Un tiers de la population urbaine mondiale, soit près d'un milliard d'habitants, réside d'ores et déjà dans ces quartiers informels, sans plans d'urbanisme, mieux connus sous le nom de bidonvilles (Martinez, [2003]).

La crise économique et financière internationale (Lévy-Lang, [2009]) amplifie ces problèmes (Spence, [2009] ; Gurtner, [2010]). Cela est d'autant plus évident que les pays pauvres sont de plus en plus intégrés à l'économie mondiale (Mistral *et al.* [2008]), comme en témoigne le nombre croissant d'entre eux qui adhère aujourd'hui à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le recul des flux de marchandises, estimé à 12% en 2009 (OMC, [2010]), a limité les exportations des PED (Bensidoun, [2009]), ce qui a provoqué un appauvrissement des employés concernés par ces activités (une hausse du commerce mondial est cependant attendue pour 2010). La crise économique mondiale a également entraîné, d'après le Fonds monétaire international (FMI), une baisse de l'aide publique au développement et un recul des investissements directs étrangers à destination des PED (FMI, [2009-a]).

L'insécurité alimentaire<sup>3</sup> mondiale n'est certes pas nouvelle, mais elle s'est clairement aggravée suite à la flambée du prix

des denrées alimentaires intervenue entre 2007 et 2008 (FAO, [2008-a], OCDE, [2008] ; Piesse et Thirtle, [2009]) ; les « émeutes de la faim », selon le vocable utilisé dans les médias, ont été la démonstration la plus visible des difficultés rencontrées par les habitants de certains pays pour parvenir à se nourrir (Janin, [2009]). Pour remédier à ces difficultés, les gouvernements de ces pays ont adapté, avec une intensité au demeurant variable, leurs instruments économiques au travers, par exemple, du versement de subventions à la consommation, d'un contrôle plus systématique des prix, de l'application de restrictions aux exportations, de la mobilisation des stocks alimentaires disponibles ou de la baisse des droits de douane sur les produits importés. De même, le Programme alimentaire mondial (PAM)<sup>4</sup> a renforcé son assistance alimentaire (PAM, [2009-a]).

Au cours des années 2009 et 2010, et comme en témoignent les dernières estimations de la FAO, les prix internationaux de certains produits agricoles (céréales, lait) ont fortement baissé par rapport à la période 2007-2008 (FAO, [2010]), sous l'influence notamment d'une hausse de la production dans les pays industrialisés (Chalmin, [2009]). Pour d'autres produits, tels que le riz ou le sucre, les prix sont encore élevés, du moins situés à un niveau largement supérieur à ceux qui prévalaient au cours de la période 2002 à 2006. D'après les prévisions conjointes de la FAO et de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), les prix internationaux des produits agricoles devraient s'établir, pour la période 2009-2018, à un niveau moyen supérieur à celui observé au cours de la décennie passée (OCDE, [2009-a]). Cette tension sur les prix démontre bien que l'obtention d'un équilibre optimal entre l'offre et la demande de biens agricoles reste un exercice difficile (Bonnamour *et al.* [2008]).

Dans ce contexte, et pour éviter le risque qu'une accoutumance future de la malnutrition n'ouvre progressivement les portes à l'émigration massive, aux conflits internes et aux guerres entre peuples, il est devenu nécessaire d'imaginer une nouvelle stratégie pour le développement de l'agriculture mondiale. La gouvernance de ce secteur, si singulier, ne peut être limitée aux seules

règles arrêtées dans le cadre de l'OMC pour favoriser la libéralisation du secteur et réduire les entraves à la dynamique du commerce international. Elle doit être plus globale et se soucier, en premier lieu, de l'essor de l'agriculture dans les pays les plus pauvres, où les gains de productivité sont plus faibles (Pisani, [2004]). Une meilleure coordination, à l'échelle internationale, des politiques agricoles, commerciales et environnementales est nécessaire car le secteur agricole est placé au cœur de plusieurs enjeux cruciaux du XXI<sup>e</sup> siècle, à savoir la préservation des ressources naturelles, le maintien de la biodiversité, la recherche de nouvelles formes d'énergie de substitution au pétrole, le réchauffement climatique, ou la satisfaction des besoins alimentaires d'une population mondiale en forte croissance.

D'après les études démographiques de l'ONU, la population mondiale devrait atteindre 9,1 milliards de personnes à horizon 2050 (Laisney, [2009]), soit une augmentation de 2,3 milliards par rapport à 2010 (ou l'équivalent de +200 000 habitants par jour) ; or, cette croissance se fera essentiellement dans les pays asiatiques et africains, où les problèmes liés à la sous-alimentation sont déjà les plus immédiats (Inra-Cirad, [2008]). Pour faire face à cet essor démographique, qui se combine à un changement des modes de consommation alimentaire (place croissante des protéines animales dans l'alimentation des humains), il est communément admis que la production agricole mondiale devra doubler d'ici 2050 (Griffon, [2006]) ; le développement des agrocarburants accentuant d'ailleurs cette exigence (FAO, [2008-b]). Malgré les gains de productivité attendus, la satisfaction de cet objectif ne sera pas facilement atteignable, en raison du recul des surfaces agricoles, de l'érosion des sols, des aléas induits par le changement climatique, des difficultés d'accès à l'eau (Treyer, [2007]) et de la rareté anticipée de l'énergie fossile. Ce défi d'une agriculture productive, écologiquement respectueuse et développée dans tous les pays de la planète doit devenir une priorité partagée par tous les gouvernements.

Partant de ce constat sur la situation alimentaire mondiale et dans l'objectif de contribuer aux nombreuses réflexions engagées sur les futures politiques publiques à privilégier en agri-

culture, deux articles complémentaires sont proposés ici. Cette production écrite découle de la volonté des deux auteurs, aux générations et parcours distincts, de parvenir, au bénéfice de conversations régulières depuis le début de l'année 2009, à la rédaction d'un texte dont le contenu serait communément partagé.

- Le premier article présente tout d'abord l'évolution des échanges internationaux de produits agricoles en distinguant la situation des pays développés, de celle des PED et des PMA ; après un rappel des étapes qui ont marqué le cycle de Doha, il discute des implications, pour l'agriculture, des trois volets de la négociation, à savoir le soutien interne, les aides aux exportations et l'accès au marché. Il a pour objectif de fournir une analyse critique sur la manière dont l'agriculture est considérée par l'OMC, ce en lien avec la question de la faim dans le monde.

- Le second article rappelle, tout d'abord, les raisons qui font que l'agriculture est, à l'échelle internationale, un secteur économique spécifique où l'intervention publique doit être plus la règle que l'exception. Il souligne ensuite que les politiques publiques appliquées à ce secteur devront évoluer dans les décennies à venir. Non seulement la Politique agricole commune (PAC) devra poursuivre sa transformation, mais une gouvernance mondiale renforcée de l'agriculture semble souhaitable, ce de façon à satisfaire un objectif qui doit être prioritaire : nourrir tous les êtres humains, en préservant au mieux les ressources naturelles pour les générations futures.

# 1) Des règles à l'OMC sur l'agriculture sont nécessaires, mais le commerce n'est pas tout

Les échanges internationaux de biens agricoles jouent un rôle utile pour permettre aux consommateurs, singulièrement ceux des pays développés, de bénéficier de produits alimentaires diversifiés, non directement disponibles dans leur pays d'origine. Dans les pays où la production agricole est insuffisante pour couvrir les besoins intérieurs, les échanges sont également nécessaires pour permettent d'assurer une adéquation entre la demande domestique et les quantités de biens disponibles sur le marché national (quantités qui résultent du cumul entre la production intérieure et les importations). Dans les pays en développement (PED) importateurs nets de produits agricoles, dont certains relèvent des pays les moins avancés (PMA)<sup>5</sup>, où la productivité agricole est faible (productivité mesurée par la quantité de biens alimentaires produite par unité de main-d'œuvre ou par hectare), les échanges internationaux peuvent, en revanche, avoir un effet négatif en freinant le développement de l'agriculture locale et en concurrençant les productions agricoles vivrières ; les importations à bas prix en provenance du marché mondial étant alors considérées comme économiquement plus intéressantes, du moins dans une logique économique de court terme.

De cette situation découle un débat complexe sur les effets attendus de la libéralisation des marchés agricoles et sur les implications positives et négatives des accords agricoles multilatéraux passés dans le cadre de l'OMC. Les modes de régulation des marchés agricoles et les règles arrêtées collectivement pour organiser les échanges peuvent en effet avoir, à plus ou moins longue échéance, des implications substantielles sur le mode d'approvisionnement alimentaire des différents pays de la planète. Depuis de nombreuses années déjà, ce thème fait l'objet de débats et de controverses entre les Etats membres de l'OMC, les

organisations non gouvernementales (Oxfam, [2009-a] ; Berthelot, [2001]), les experts du développement (Gayi, [2006]) et les économistes (J.E Stiglitz et A. Charlton [2005] ; Boussard *et al.* [2005] ; Martin et Anderson, [2007]). Les tiraillements sont d'autant plus grands que les impacts attendus de la libéralisation ne sont pas homogènes (Bureau *et al.* [2005] ; Hertel *et al.* [2007]) et que les méthodes utilisées pour les apprécier s'appuient sur des hypothèses qui ne sont pas toujours unanimement partagées (Delorme et Hermelin, [2006] ; Momagri, [2008]). Sur ce point, il est nécessaire de ne pas limiter l'analyse aux seuls résultats issus de modèles économétriques, même si ces derniers sont utiles pour évaluer les gains de bien-être, à l'échelle de grandes zones économiques, de telle ou telle modification des barrières aux échanges. Le diagnostic doit être plus riche, plus pluridisciplinaire et décliné à une échelle plus fine par pays et par produit. Pour les PED et les PMA, le mode de répartition, entre les acteurs, des éventuels gains économiques est aussi une question fondamentale, surtout dans les pays peu ou pas démocratiques.

Face à la montée en puissance de l'insécurité alimentaire mondiale (Timmer, [2010]), il n'est pas opportun de condamner l'OMC là où cette organisation est utile pour donner une plus grande transparence aux règles qui régissent le commerce international ou pour permettre à de petits pays de bénéficier d'une protection à laquelle ils ne pourraient accéder sans elle. La recherche d'un consensus à un niveau multilatéral présente certains atouts (réciprocité des accords, processus de règlement des différends, etc.) que les accords bilatéraux ou régionaux ne sont pas toujours capables d'offrir. Si la condamnation systématique de l'OMC n'est pas nécessairement efficace, il importe néanmoins de tirer des enseignements clairs du processus de libéralisation engagé, depuis quinze ans, en agriculture.

Les futures règles qui découleront du prochain accord à l'OMC devront être compatibles avec les préconisations faites, par ailleurs, pour relever les grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle, tels que la raréfaction des ressources naturelles, le changement climatique (Lesourne, [2008] ; Oxfam, [2009-b]), l'essor démogra-

phique en Afrique (ONU, [2009]), les problèmes d'accès à l'eau (Orsenna, [2008] ; OMS, [2010]), le développement du chômage, etc. Elles devront être mises en cohérence avec un projet plus global, qui ne s'arrête pas aux seules préoccupations commerciales, pour se soucier davantage de la sécurité alimentaire (Von Braun, [2008] ; Voituriez, [2009]) et du développement durable de la planète. Dans cette optique, les incidences de la libéralisation doivent être davantage discutées dans un horizon de long terme. Une libéralisation accrue des marchés offre la possibilité aux pays de se spécialiser dans les productions où ils bénéficient d'avantages comparatifs. En agriculture, une spécialisation excessive peut aussi être source de contre-performances, notamment car elle contribue, au travers d'une augmentation parallèle des échanges internationaux, à une consommation plus importante des ressources énergétiques (pétrole). Elle entraîne aussi un développement parfois anarchique de la production, sans que soient suffisamment pris en compte les dommages environnementaux induits (pratique de la monoculture, recours à la déforestation, irrigation massive, etc.).

Dans ce cadre, le présent article est structuré en trois sections. La première présente les principales tendances de l'évolution du commerce international de produits agricoles, en distinguant la position respective des pays développés, des PED et des pays les moins avancés (PMA)<sup>6</sup>. La deuxième rappelle le contenu de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU) de 1994 et revient sur les principales étapes qui jalonnent les négociations engagées à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha. La troisième propose une réflexion critique sur les principaux enjeux, pour les PED, de la négociation engagée à l'OMC sur le soutien interne. La quatrième aborde la question de la concurrence à l'exportation et de l'aide alimentaire. La cinquième s'intéresse à la protection aux frontières. Pour ces trois dernières parties, la question de la sécurité alimentaire est placée au cœur de la réflexion.

## Les échanges agricoles entre les pays développés, les PED et les PMA

Depuis la mise en œuvre du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en 1947, par vingt-trois pays, la croissance annuelle du commerce mondial des biens et des services a été plus rapide que celle du PIB mondial (OMC, [2009]). Cette évolution substantielle du commerce tient à de nombreux facteurs dont la croissance démographique, l'interpénétration des économies et des cultures, l'attrait des consommateurs pour la diversité, le développement de la logistique et des transports (terrestre, maritime et aérien), l'amélioration des techniques (stockage, conservation des produits, etc.), l'essor du commerce intra-firme ou, singulièrement pour le secteur agroalimentaire, les caractéristiques climatiques et agronomiques intrinsèques de chaque grande zone géographique.

Cette dynamique positive de long terme du commerce mondial ne doit cependant pas occulter le fait que l'année 2009 a été particulièrement sombre, avec le plus fort recul observé par rapport à l'année  $n-1$  des soixante-dix dernières années (Bellmann *et al.* [2010]). Le commerce devrait rebondir en 2010, de l'ordre de 9% par rapport à 2009 (OMC, [2010]). Un large consensus se dégage parmi les économistes pour dire que les accords commerciaux conclus dans le cadre du GATT, puis de l'OMC, favorisent le développement des échanges internationaux (Liu, [2009]). Ceci est d'autant plus vrai que l'OMC comporte aujourd'hui 153 pays, soit la plupart des grandes puissances commerciales de la planète. Les échanges sont aussi dynamisés par le développement des unions douanières, telles que celles de l'Union européenne (UE) ou du Mercosur (zone qui rassemble l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela), et par les accords de libre-échange tels que l'Alena (Etats-Unis, Canada et Mexique).

L'OMC veille, en tant qu'organisation internationale, à une plus grande liberté dans les échanges commerciaux grâce, prin-

cipalement, à un abaissement des droits de douane et à une réduction des restrictions quantitatives ou qualitatives aux échanges. Au nom de la règle dite de « consolidation », les tarifs douaniers sont définis à un moment donné et ne peuvent plus être ensuite augmentés sans qu'une compensation soit attribuée aux partenaires commerciaux (sauf en cas de clause de sauvegarde). Par ailleurs, la clause de la nation la plus favorisée stipule qu'un pays qui accorde un avantage commercial à un autre pays doit l'étendre immédiatement aux autres pays signataires de l'accord. De plus, la clause du traitement national indique que chaque pays s'engage à appliquer, aux produits étrangers et aux entreprises étrangères, les mêmes règles (fiscalité, normes) que celles requises au plan domestique. Enfin, les pratiques de dumping ne sont pas acceptées et les subventions à l'exportation sont interdites pour les produits industriels, mais néanmoins tolérées pour les produits de base, sauf si elles conduisent un Etat à détenir une position dominante sur le marché concerné.

Dans le secteur agricole, la croissance du commerce a été, depuis près de soixante ans, plus intense que celle de la production ; cette tendance devrait d'ailleurs se maintenir au cours de la prochaine décennie (FAPRI, [2009]). Le commerce international des produits agroalimentaires a ainsi progressé à un rythme soutenu (+3,5% par an), mais cependant inférieur à celui observé pour les produits manufacturés (+7,5% par an) et ceux issus des industries extractives (+4,1%). Ainsi, et en dépit de leur augmentation rapide, les échanges agroalimentaires occupent une part déclinante dans le commerce global : de 37% au cours de la décennie 1950 à seulement 9% en 2009 (OMC, [2009]).

Pour les pays développés, comme pour les PED, le commerce agricole représente en moyenne 10% des exportations et des importations totales (FAO, [2005]). Les échanges de produits agricoles entre les Etats membres de l'UE, qui concernent aux trois-quarts des biens transformés (Commission européenne, [2009-a]), représentent un peu moins du tiers du commerce agricole mondial. Les pays de l'Alena sont au second rang des exportateurs agricoles derrière l'UE et devant le Brésil. Les deux premières puissances exportatrices sont aussi les deux premières

zones importatrices, très loin devant la Chine, l'Inde et les pays africains. Si l'internationalisation progresse, près de 80% des exportations de biens agricoles en provenance des pays développés sont destinés à d'autres pays développés.

Les PED, pays qui recouvrent des réalités sociales et économiques très différentes (Cling, [2006]), contribuent aujourd'hui pour 30% aux exportations agricoles mondiales, soit une proportion légèrement inférieure à celle enregistrée au début des années 1960. La contribution de l'Afrique subsaharienne a, par exemple, été divisée par trois et cette zone ne représente désormais que 3% des exportations mondiales. Les exportations agricoles des PED sont orientées à 40% vers d'autres PED et à 60% vers les pays développés. Parallèlement, la contribution des PED aux importations agricoles a progressé pour atteindre 30% en 2009 contre 20% en 1960. Ces importations sont issues à 55% des pays développés (27% de l'Alena et 12% de l'UE).

Les 49 PMA ne contribuent que pour une très faible part au commerce agroalimentaire mondial (CNUCED, [2009-b]), tant à l'import qu'à l'export (moins de 3%). Ils sont aujourd'hui devenus importateurs nets de produits agricoles alors qu'ils étaient encore excédentaires au début des années 1980. Pour ces pays, le poids des exportations agricoles dans les exportations totales a fortement diminué au cours des cinq dernières décennies (de 70% en 1960 à 20% en 2009). Les importations agricoles représentent, quant à elles, un quart des importations totales, ce de manière assez constante sur la période considérée.

## **Après l'accord agricole de 1994, les longs piétinements du cycle de Doha**

L'essor du commerce mondial dans le secteur agroalimentaire ne peut pas être imputé aux seuls effets des accords multilatéraux signés dans le cadre du GATT ou de l'OMC. En effet, l'agricul-

ture n'a été intégrée au processus de négociation multilatérale qu'à partir de 1986, soit quarante années après le secteur industriel. Ainsi, entre 1947 et 1994, date de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU), les échanges agroalimentaires n'étaient pas directement encadrés par des règles multilatérales.

Au cours de cette longue période, l'UE a protégé son agriculture par l'application de prélèvements financiers aux frontières (les prélèvements variables) dont les montants changeaient en fonction de l'évolution des cours internationaux. Ce mécanisme de protection, associé à un système de prix garantis<sup>6</sup> et de restitutions aux exportations<sup>7</sup>, a permis à l'agriculture européenne de développer sa production agricole à l'abri de la concurrence internationale.

En contrepartie de la mise en œuvre de son union douanière, les autorités communautaires ont cependant offert, en septembre 1960, de consolider des tarifs douaniers à droit nul pour les oléagineux (Blanchet et Lefèvre, [1995]). Cela signifiait que ces produits, dont le tourteau de soja, pouvaient entrer librement (principalement en provenance des Etats-Unis) dans la Communauté économique européenne (CEE), c'est-à-dire sans l'application de taxes aux frontières. Cette concession, de même que celle accordée un peu plus tard pour les produits de substitution des céréales (corn gluten feed, manioc, etc.), avait été considérée à l'époque comme stratégiquement peu importante dans la mesure où les importations étaient encore assez réduites. Le développement rapide des productions animales hors-sol (porcs et volailles) dans les Etats membres de la CEE a rendu, plus tard la concession économiquement plus pesante. En 1992, et à l'issue d'un panel ouvert au GATT par les Américains à l'encontre des Européens, qui étaient accusés de soutenir par des fonds publics le développement interne de la production d'oléagineux (au détriment des importations américaines), un accord dit de « Blair House » fut arrêté. Celui-ci stipulait notamment une limitation des superficies européennes d'oléagineux.

En 1994, et après huit années d'après négociations, notamment entre les Etats-Unis et l'UE, un accord commercial multilatéral a été signé, pour la première fois, sur le dossier agri-

cole (OMC, [1994]). Cet accord (l'AAUCU) constitue l'un des accords sectoriels de l'acte final ou « accord de Marrakech ». Outre les règles liées aux mesures sanitaires et phytosanitaires (Jongwanich, [2009]) et à la protection de l'origine des produits, l'AAUCU comportait des engagements sur trois volets (voir encadré), sachant que les PED/PMA ont bénéficié d'un traitement spécial différencié (Xiaozhen, [2008]).

Conformément aux engagements pris au titre de l'article 20 de l'accord de l'OMC sur l'agriculture, de nouvelles négociations ont repris à partir de l'an 2000 entre les Etats-membres. Lors de la quatrième conférence ministérielle qui s'est tenue à Doha au Qatar en novembre 2001, de nombreux pays ont cherché à faire valoir leurs positions de principe sur l'évolution du dossier agricole. Cette conférence marquait surtout le lancement d'un nouveau cycle de négociations à l'OMC, intitulé le programme de Doha pour le développement (Gallagher et Wise, [2010]). Il était alors supposé conduire à la signature d'un nouvel accord pour la fin de l'année 2005 ou, au plus tard, pour 2006. Cette ambition n'a pas été satisfaite. Elle ne l'est d'ailleurs toujours pas au premier semestre 2010.

Pour bien comprendre les raisons qui font que le processus de la négociation multilatérale est long et que l'obtention d'un accord est difficile, il convient de ne jamais perdre de vue deux principes préalables à la clôture de l'acte final (Llyod, [2001]) : celui-ci doit être signé à l'unanimité de ses membres et non à la majorité comme pour d'autres décisions politiques ; il ne peut être signé que de manière globale (principe dit de l'engagement unique), c'est-à-dire de façon simultanée pour tous les accords sectoriels. A ces deux principes s'ajoute la difficulté de parvenir à un accord entre un nombre aussi conséquent de pays dont les trajectoires historiques, les régimes politiques, les structures démographiques, les organisations sociales et les dynamiques économiques diffèrent autant (Siroën, [2007]). Si les négociations du cycle de Doha ont plus piétiné que ce qui avait été anticipé, la recherche d'un consensus est toujours d'actualité. Un retour rapide sur les principales étapes qui ont jalonné cette dernière décennie de négociations est utile pour éclairer cette analyse.

## L'accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU)

**Le soutien interne.** L'AACU a classé les mesures de soutien à l'agriculture en trois boîtes (verte, bleue et orange). Les mesures de la boîte verte correspondent aux mesures autorisées, non soumises à réduction, car leurs effets de distorsion sur les échanges sont considérés comme nuls ou, au plus, minimales. La boîte verte trace les contours de la notion de découplage et précise les différents critères que doit respecter une politique de soutien des revenus pour être acceptée sur la scène internationale. Il s'agit d'une politique publique financée par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs, pas de soutien des prix aux producteurs, pas de lien avec les productions, les facteurs de production et les prix de la période courante, et pas d'obligation de produire. La boîte bleue regroupe les aides directes versées aux producteurs dans le cadre de programmes de limitation de l'offre. La boîte orange est définie par solde. Elle correspond aux mesures soumises à réduction sur les six années d'application de l'accord (1995 à 2001). Cette baisse a été fixée à 20% pour les pays développés, 13% pour les PED et elle est nulle pour les PMA. Le soutien de la boîte orange est calculé en utilisant l'indicateur de la mesure globale de soutien (MGS) et l'engagement à réduction porte sur l'ensemble des productions agricoles agrégées. Néanmoins, si le soutien de la boîte orange accordé à un produit est inférieur à 5% de la valeur de la production de ce bien, il peut ne pas être comptabilisé dans la MGS du secteur agricole (« clause de minimis »).

**La concurrence à l'exportation.** L'AACU prévoit une réduction de la valeur des subventions à l'exportation, principalement des subventions directes. Cette baisse est fixée à 36% en valeur et à 21% en volume par rapport au niveau de la période de base 1986-1990. Pour les PED, la réduction représente les deux-tiers de celle qui s'applique aux pays développés et s'étend sur dix ans ; la réduction est nulle pour les pays les moins avancés.

**L'accès au marché.** L'AACU stipule que les mesures non tarifaires à la frontière sont remplacées par des droits de douane qui assurent sensiblement le même niveau de protection. Les droits de douane résultant de cette « tarification », ainsi que les autres droits frappant les produits agricoles, doivent être réduits de 36% en moyenne dans le cas des pays développés et de 24% dans le cas des PED (une réduction minimale de 15% étant exigée pour chaque ligne tarifaire). Les réductions doivent être opérées en six ans pour les pays développés et en dix ans pour les PED. Les pays les moins avancés ne sont pas tenus d'abaisser leurs droits de douane. De plus, le programme de tarification prévoit le maintien des possibilités d'accès courant et l'établissement de contingents tarifaires assurant un accès minimal (à des taux de droits réduits) lorsque l'accès courant est inférieur à 3% de la consommation intérieure. Ces contingents tarifaires d'accès doivent être portés à 5% au cours de la période de mise en œuvre de l'AACU. Une clause de sauvegarde spéciale est instaurée. Elle permet aux Etats de mettre en place des droits additionnels en cas de fortes augmentations des importations et/ou de fortes baisses des prix mondiaux.

Deux années après le lancement du cycle de Doha, soit en septembre 2003, la cinquième conférence ministérielle qui s'est tenue à Cancun au Mexique s'est concentrée sur la définition des objectifs du cycle. Mais aucun accord n'a été rendu possible en

raison surtout de divergences Nord-Sud sur les questions agricoles ; les oppositions étaient, en effet, vives entre les Etats-Unis et certains PED sur les soutiens à la production de coton. A cette époque, les PED ont refusé les propositions faites et se sont constitués en deux groupes de pression pour faire valoir leurs arguments, à savoir le G20<sup>8</sup> (groupe de l'OMC composé de pays émergents) et le G90 (regroupant pour moitié des PMA).

En août 2004 à Genève, les Etats membres de l'OMC se sont mis d'accord sur un cadre de négociations. Ainsi, les pays développés, dont l'UE et les Etats-Unis, ont accepté l'idée que l'accord futur se traduirait par une suppression des subventions aux exportations de produits agricoles et par une baisse des droits de douane et des subventions qui entravent les échanges. Les PED ont, quant à eux, consenti une baisse de leurs droits de douane sur les produits manufacturiers.

En décembre 2005, la sixième conférence ministérielle (OMC, [2005]), qui s'est tenue à Hong-Kong, n'a pas permis de conclure un acte final. Il a cependant été acté plusieurs engagements dont l'intensité est supérieure à ce qui avait été arrêté lors de l'AACU. D'après ces engagements, toutes les formes de subventions aux exportations de produits agricoles seront supprimées au terme de l'accord ; les droits consolidés<sup>9</sup> seront réduits en moyenne de l'ordre de 50% ; les subventions jugées distorsives seront fortement limitées (entre 60% et 70% contre 20% dans l'AACU) ; les abaissements tarifaires seront différenciés selon quatre bandes tarifaires, ce qui signifie que la baisse exigée des droits de douane sera d'autant plus intense que la protection du marché est importante ; les critères de la boîte verte seront réexaminés pour faire en sorte que les programmes des PED qui provoquent une distorsion des échanges considérée comme « au plus minime » (selon le terme consacré à l'OMC) soient effectivement couverts.

En juillet 2006, le directeur général de l'OMC a décidé de suspendre *sine die* le cycle de Doha. Cet échec de la négociation est attribuable pour une part à la rigidité de la position adoptée par les Etats-Unis qui n'ont pas voulu faire de concession sur le soutien interne, sachant qu'ils considéraient comme insuffi-

santes les baisses de droits de douane envisagées pour les produits agricoles (Fontagné *et al.* [2007]). En janvier 2007, une trentaine de ministres, en charge du commerce issus de pays influents et réunis dans le cadre du forum de Davos, ont cependant manifesté leur souci de reprendre les discussions (Polaski, [2007]).

En juillet 2008, à Genève, une réunion placée sous l'autorité du directeur général de l'OMC a permis aux Etats-membres de progresser sur l'établissement des modalités d'un accord sur l'accès au marché pour les produits non agricoles et sur l'agriculture ; sur cette base, la session extraordinaire du comité de l'agriculture de décembre 2008 a présenté un nouveau projet révisé de modalités (OMC, [2008]).

Au premier semestre 2010, et selon les termes employés par le directeur général de l'OMC lors du dernier comité des négociations commerciales, il semble qu'il soit désormais possible d'envisager une clôture du cycle de Doha (Martin et Mattoo, [2010]) : « il convient désormais de procéder à l'élimination des divergences qui subsistent, tout en espérant que chaque membre fasse son devoir ». La crise économique et financière qui affecte de nombreuses zones géographiques ainsi que la baisse des échanges internationaux intervenue en 2009 invitent, en effet, une grande majorité des Etats membres de l'OMC à souhaiter qu'une clôture de ces négociations puisse être envisagée dans des délais rapides. Force est donc de considérer que ces négociations sont aussi complexes (Ismail [2009]) et longues que source d'enjeux importants, notamment entre les pays développés et les PED (Hertel *et al.* [2009]).

## **Le soutien interne à l'agriculture : quels enjeux pour les PED ?**

Dans la plupart des pays développés, à l'exception notoire de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, l'agriculture bénéficie de sou-

tiens importants, qu'ils soient directs sous la forme de dépenses budgétaires (aides directes aux agriculteurs, restitutions aux exportations, aides à la régulation des marchés, etc.) ou indirects sous la forme d'une protection du marché intérieur par l'application de droits de douanes aux frontières. Si l'application de droits de douane n'est pas un mécanisme coûteux pour le contribuable, elle est pénalisante pour le consommateur ; en effet, ce dernier est amené à s'approvisionner sur le marché domestique à un prix supérieur à ce que le marché mondial serait susceptible de lui offrir (du moins pour une part). Dans les PED et les PMA, les soutiens alloués à l'agriculture sont inexistants ou, au mieux, faibles.

D'après les travaux conduits par l'OCDE<sup>10</sup> à partir de l'indicateur ESP (estimation du soutien aux producteurs), le soutien (direct et indirect) accordé aux producteurs agricoles de la zone de l'OCDE s'élève à 182 milliards d'euros en 2008, soit l'équivalent de 21% de l'ensemble des recettes brutes agricoles. Ce taux est plus faible que vingt années plus tôt, même s'il a été exceptionnellement bas en 2008 en raison du niveau élevé des cours mondiaux. Il varie ainsi de 58% en Suisse, à 48% au Japon, 25% dans l'UE, 7% aux Etats-Unis et 1% en Nouvelle-Zélande (OCDE, [2009-b]). Si le soutien à l'agriculture européenne est, au prorata de la production agricole, plus élevé qu'aux Etats-Unis, le soutien par exploitation ou par agriculteur est plus faible, car la productivité des unités américaines est nettement supérieure. Au Japon, par exemple, le niveau élevé des soutiens à l'agriculture s'explique principalement par le fait que les terres agricoles sont rares et la production limitée (face aux besoins alimentaires).

Sous la pression de l'AACU, les Etats membres de l'OMC ont cherché, du moins ceux qui étaient les plus explicitement concernés, à réduire les soutiens ayant des effets de distorsion sur la production et les échanges (Brink, [2009]). Ce changement du mode d'octroi des paiements directs (processus dit de découplage) n'a cependant pas eu pour effet de modifier fortement l'importance des masses budgétaires déployées en faveur de l'agriculture des pays riches. Cela est vrai pour l'UE et les Etats-Unis, où les soutiens accordés à l'agriculture peuvent avoir des effets indi-

rects sur le développement de l'agriculture dans certains PED (ce d'autant plus qu'il s'agit des deux premières zones exportatrices de produits agroalimentaires au monde). Le cas de la production de coton est, sur ce point, souvent pris en référence dans les négociations à l'OMC. Ainsi, les producteurs africains ont été pénalisés par une baisse des cours internationaux du coton qui provenait, pour une part, du développement important de la production américaine, elle-même stimulée par l'octroi de fonds publics (Kern *et al.* [2006]).

Dans le cas de l'UE, les réformes de la PAC qui se sont succédées à un rythme rapide ont toutes été influencées par les règles multilatérales relatives au soutien interne (Butault *et al.* [2004]). Ainsi, les aides directes qui avaient été attribuées aux agriculteurs en compensation de la baisse des prix institutionnels, sur la base des facteurs de production (hectare de terre et tête de cheptel), sont désormais découplées (OCDE [2001]). Au nom du principe dit de la « conditionnalité », le versement des soutiens découplés est cependant subordonné au respect de normes relatives à l'environnement, la santé publique, le bien-être animal, ainsi qu'au maintien des terres dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales. L'instauration d'un découplage partiel à compter de 2005, puis le passage à un découplage pratiquement total suite aux décisions prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC en novembre 2008 (Conseil européen, [2009]), donnent la faculté à l'UE de négocier, dans de bien meilleures conditions qu'auparavant, le volet relatif au soutien interne (Guyomard *et al.* [2007]). En effet, une part importante des soutiens alloués aux agriculteurs européens respecte désormais les critères qui président au classement des soutiens dans la « boîte verte » (Melendez-Ortiz *et al.* [2009]). Au découplage, s'ajoute le bénéfice d'une bonne maîtrise des dépenses de la PAC. Celle-ci a été rendue possible par une limitation individuelle (par producteur) ou collective (par pays) des montants d'aides directes alloués et par une restriction quantitative à l'intervention des pouvoirs publics sur les marchés. Les dépenses communautaires de la PAC se sont élevées, en 2009, à environ 55 milliards d'euros (hors contributions nationales), soit 42% du budget total de

l'UE. Exprimées en pourcentage du PIB, ces dépenses sont décroissantes : de 0,65% en 1985 à 0,43% en 2009.

Les soutiens budgétaires alloués aux agriculteurs des pays développés, même lorsqu'ils sont découplés et donc acceptés par l'OMC, ont un impact sur leur capacité concurrentielle à l'international. Si l'impact des soutiens découplés sur les volumes de production et les échanges est sûrement moins direct qu'une politique privilégiant des prix institutionnels à un niveau élevé, comment peut-on imaginer que des soutiens découplés puissent avoir un impact totalement nul sur la production ? Quel que soit le mode retenu pour l'attribution des aides directes aux agriculteurs, celles-ci permettent de maintenir un niveau des prix à la production qui ne serait pas envisageable en leur absence. Le versement d'aides directes, découplées ou non, procure donc un avantage aux consommateurs des pays concernés, car il favorise un approvisionnement à plus bas prix que ce qui résulterait d'une situation sans soutien. Il pénalise, en revanche, le contribuable. Pour le producteur, les soutiens découplés confèrent une sécurisation de ses recettes (assurance revenu), ce qui autorise ensuite une prise de risque pour le développement de telle ou telle production agricole.

Au sein des pouvoirs publics, l'instauration du découplage laissait initialement planer le doute sur une éventuelle contraction de la production agricole. A la lumière des expériences américaines (depuis 1996) et européennes (depuis 2005), l'impact productif global reste modéré, même si certaines filières, souvent assez spécifiques, ont été affectées. De nombreuses résistances se conjuguent, en effet, pour conduire les agriculteurs à maintenir une offre agricole peu éloignée de son niveau d'origine : le principe de la conditionnalité implique souvent une production agricole minimale ; l'importance des coûts fixes conduit à ce que les exploitants ne peuvent se contenter d'une recette constituée exclusivement d'aides directes découplées (le montant alloué est souvent trop faible pour couvrir à la fois les frais financiers, le remboursement du capital des emprunts et la rémunération) ; les agriculteurs expriment aussi une résistance psychologique toute naturelle à l'idée d'un abandon de leur activité productive.

Pour les PED et les PMA, les soutiens à l'agriculture dans les pays développés sont problématiques surtout dans la mesure où ils concourent à ce que les prix internationaux des produits agricoles s'établissent à un niveau artificiellement bas. Cela a pour effet, d'une part, de concurrencer leurs éventuelles exportations et, d'autre part, d'encourager ces pays à s'approvisionner à bas prix sur le marché international, plutôt que de privilégier une stratégie de développement de leur production domestique. C'est par exemple le cas du Sénégal (CNUCED, [2005]) avec ses importations massives de riz qui cumulent avec une forte dépendance de son alimentation à l'égard des produits issus de la pêche (alors que les réserves halieutiques s'épuisent). Les droits de douane appliqués aux frontières de ces pays peuvent certes limiter l'entrée de produits étrangers, mais les différentiels de productivité du travail (quantité de biens agricoles produite par emploi agricole) ne jouent pas non plus en leur faveur. Dans de nombreux pays pauvres, où le travail agricole reste essentiellement manuel et peu mécanisé, les gains de productivité sont trop faibles pour lutter avec l'agriculture moderne et hautement productive de zones économiques plus riches (Dufumier, [2009]).

Dans ce contexte, et au titre des actuelles négociations menées dans le cadre du cycle de Doha, les PED et les PMA doivent rester particulièrement vigilants sur la manière dont les pays développés utilisent les critères de la boîte verte, tels que définis lors de l'AACU, pour maintenir des soutiens importants à leur agriculture. Ces pays ont intérêt à ce que le soutien accordé aux agricultures des pays développés soit le moins distorsif possible des échanges. Par ailleurs, et en contrepartie de l'avantage que concède aux pays riches l'octroi de ces soutiens budgétaires, ils pourraient exiger une nouvelle adaptation des mécanismes de protection du marché intérieur, surtout au bénéfice des pays les plus pauvres et importateurs nets pour lesquels les experts estiment qu'un problème de sécurité alimentaire est non seulement posé, mais s'aggrave.

A ce niveau de la réflexion, il convient aussi de préciser que la préconisation d'une élimination totale des soutiens budgétaires à l'agriculture des pays riches n'est pas nécessairement la

bonne voie à suivre, pour plusieurs raisons : elle ne conduirait pas forcément à une amélioration durable de la situation alimentaire des pays pauvres, même si les prix internationaux pourraient remonter (les problèmes sont malheureusement plus complexes et dépendent d'autres facteurs internes, politiques, culturels, économiques et sociaux) ; elle provoquerait une forte accélération de la restructuration des exploitations agricoles, surtout dans les Etats membres de l'UE où les unités productives sont de taille modérée (avec des effets négatifs sur l'emploi agricole et l'environnement) ; elle ne permettrait plus aux pouvoirs publics des pays développés d'inciter les agriculteurs, au travers de ces soutiens, à adopter des systèmes productifs compatibles avec les exigences environnementales, sauf au travers de taxes ou de normes dont les effets sont cependant différents.

## **La concurrence à l'exportation et l'aide alimentaire**

L'accord-cadre du cycle de Doha arrêté en 2004, de même que les dernières propositions faites par le comité de l'agriculture de l'OMC, préconisent la suppression de toutes les formes de subventions aux exportations et l'élaboration de disciplines plus strictes concernant les mesures à l'exportation d'effet équivalent, dont l'aide alimentaire.

D'après les notifications faites par les Etats-membres à l'OMC, les soutiens budgétaires accordés par les pouvoirs publics aux exportateurs de produits agricoles, appelés plus communément « restitutions aux exportations », proviennent à 90% de l'UE. D'autres pays, tels que la Suisse, la Norvège, les Etats-Unis ou encore la Turquie, y ont également recours, mais pour des montants notoirement plus faibles. Ces soutiens publics sont accordés aux industriels de l'agroalimentaire, dans des conditions cependant bien normées, pour leur permettre d'exporter leurs produits sur des marchés tiers alors que les prix communautaires sont moins compétitifs que ceux des pays concurrents. Ils concernent surtout les produits laitiers, le sucre, et plus marginalement les productions de volailles et de porcs. Au fil des

réformes de la PAC, le budget européen alloué à ces soutiens a considérablement baissé, passant de 10 milliards d'euros en 1990 à environ un milliard d'euros aujourd'hui (Commission européenne, [2009-b]). Au cours des années récentes, ces soutiens ont cependant parfois joué un rôle décisif pour évacuer une partie des excédents européens sur le marché international. Conformément aux engagements de l'accord-cadre de 2004, ceux-ci devraient disparaître, au plus tard au terme du (probable) futur accord agricole à l'OMC. Pour les PED/PMA, l'effet perturbateur des restitutions aux exportations est devenu aujourd'hui modeste, du moins par rapport à la situation constatée deux décennies plus tôt.

Outre les restitutions aux exportations (dons financiers à des exportateurs), il convient aussi de poser parallèlement la question du devenir, dans les négociations actuelles, des crédits à l'exportation. Ces derniers favorisent les exportations d'un pays particulier vers un autre pays en donnant à ce dernier des possibilités préférentielles d'acquisition de la marchandise. Cette pratique est essentiellement le fait d'exportateurs tels que les Etats-Unis et, dans une moindre mesure, l'Australie, le Canada et l'UE. De manière plus précise, ce dispositif donne la possibilité à des pays importateurs d'acheter des biens agricoles dans des conditions plus favorables (grâce à une bonification des taux d'intérêt, à un échelonnement des remboursements, etc.) que ne le permettrait un recours aux organismes financiers traditionnels. Au stade actuel de la négociation, mais sans présager cependant des issues finales, il apparaît probable que les crédits à l'exportation (dont la période de remboursement est supérieure à 180 jours) soient prochainement éliminés. D'après les estimations de l'OCDE, cette décision devrait avoir un impact limité pour les PMA et les PED importateurs nets de produits agricoles, car ils ne sont pas les bénéficiaires principaux de ces mesures.

Dans la réflexion portant sur les instruments économiques qui ont trait à la concurrence à l'exportation, il importe aussi de s'intéresser au mode de fonctionnement des entreprises commerciales d'Etat. En effet, dans plusieurs pays développés, tels que la Nouvelle-Zélande, l'Australie ou le Canada, ces entre-

prises ont bénéficié du concours de l'Etat pour acquérir une position parfois dominante sur le marché international (monopole d'exportation). Il semble nécessaire que les PED puissent bénéficier d'un traitement spécial et différencié sur ce point. Dans ces pays, les entreprises de ce type peuvent jouer un rôle positif de soutien aux infrastructures de production et de commercialisation. Elles peuvent aussi concourir à limiter le risque individuel pris par les agriculteurs et à préserver une certaine stabilité des prix à la consommation.

Enfin, le futur accord de l'OMC doit être l'occasion d'un encadrement plus strict des modalités d'octroi de l'aide alimentaire internationale. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que ces aides peuvent avoir un effet indirect négatif sur le développement agricole local des pays ou des régions bénéficiaires. Il est donc souhaitable d'éviter le risque que l'aide alimentaire ne devienne trop systématiquement un moyen utilisé par les pays développés pour se débarrasser de productions agricoles excédentaires. Sous la pression de plusieurs organisations non gouvernementales (ONG), les autorités communautaires ont d'ailleurs cessé d'exporter des excédents sous la forme d'aide alimentaire à compter de 1996. Les Etats-Unis occupent, quant à eux, le premier rang mondial des fournisseurs d'aide alimentaire « en nature ». Non seulement ces expéditions de biens agricoles provoquent un effet critiquable de distorsion sur les échanges, mais elles entraînent, en même temps, une déresponsabilisation des bénéficiaires dans la recherche de solutions locales aux problèmes posés.

Dans cette perspective, il est préférable que l'aide alimentaire se fasse par l'intermédiaire de dons financiers (ou de dons d'alimentation) plutôt que par des expéditions de produits agricoles des pays développés ; ceci est d'autant plus le cas que ces expéditions impliquent un coût de transport qui limite le montant total du don affecté *in fine* aux populations ciblées. Les dons peuvent ensuite être utilisés par les Etats bénéficiaires pour acheter des produits agricoles sur les marchés de proximité (pays ou régions limitrophes), ce qui peut concourir, par un effet d'entraînement, à stimuler la production agricole. Il est cependant important de veiller à ce que ces achats ne provoquent pas un effet infla-

tionniste trop fort qui se ferait au détriment des consommateurs des zones susceptibles de fournir ces produits alimentaires.

Le Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations-Unies, qui contribue à l'acheminement de plus de la moitié de l'aide alimentaire internationale, permet d'améliorer la gouvernance mondiale de cette aide (PAC, [2009-b]). Ainsi, par exemple, il a acheté en 2008 pour 1,1 milliard de dollars de denrées alimentaires dans les PED, principalement dans le cadre de l'initiative « achat au service du progrès » financée par quelques pays et deux fondations. A la lumière de ces expériences, les modalités de l'attribution de l'aide alimentaire doivent être imaginées dans une perspective de sécurité alimentaire durable. Pour les situations d'urgence (sécheresse, inondations, séismes, etc.), les modalités de gestion de l'aide s'inscrivent naturellement dans un cadre distinct.

Le dernier rapport du comité de l'agriculture à l'OMC montre que cette organisation a sensiblement évolué dans sa manière d'interférer sur les questions de l'aide alimentaire. Ainsi, elle prévoit notamment que celle-ci ne sera pas liée aux exportations de produits agricoles ou d'autres marchandises et services ; qu'elle ne sera pas liée aux objectifs de développement des marchés des membres donateurs ; que les donateurs s'abstiendront de fournir une aide alimentaire en nature (au profit de dons) dans les situations où cela causerait un effet défavorable sur la production locale ou régionale des mêmes produits ou des produits de remplacement.

## **La protection aux frontières et l'accès aux marchés**

La protection des marchés agricoles domestiques, au travers de barrières tarifaires et non tarifaires, est non seulement la question qui cristallise le plus de tensions entre les Etats membres de

l'OMC, mais également celle qui est techniquement la plus complexe, ce pour au moins trois raisons (De Frahan, [2005] ; Brockmeier, [2008]).

- Cette complexité tient, tout d'abord, à l'existence d'un enchevêtrement d'accords préférentiels. Ainsi, l'accès des PED aux marchés des pays développés s'opère, le plus souvent, au travers du système des préférences généralisées (SPG). Le SPG de l'UE s'applique à près de 7 000 lignes tarifaires dans 36 territoires en développement et 142 pays. Par ailleurs, et suite à l'accord de Cotonou signé en 2000 dans la continuité de la convention de Lomé, 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) accèdent au marché européen dans des conditions préférentielles, c'est-à-dire en bénéficiant d'une exonération de droits de douane ou d'un taux tarifaire réduit.

Dans l'hypothèse où le cycle de Doha conduirait à une nouvelle baisse, généralisée à tous les Etats membres de l'OMC, des droits de douane appliqués aux frontières européennes, ces pays ACP pourraient perdre l'avantage que leur concédait le SPG. Plus connu sous le vocable « érosion des préférences tarifaires », ce phénomène est évidemment un problème économique important pour ces pays qui se trouveraient alors parfois concurrencés par les exportations devenues plus compétitives d'autres pays non bénéficiaires du SPG. Les incidences économiques d'une telle évolution sont potentiellement d'autant plus importantes que l'UE est le premier importateur mondial de produits agricoles en provenance des PED et des PMA, nettement devant les autres pays développés. En raison de l'importance des importations européennes de produits tropicaux, la balance commerciale agricole de l'UE avec les PED est négative. L'UE est aussi, de loin, le premier importateur de produits agricoles en provenance des pays africains avec lesquels sa balance commerciale est négative.

Pour contrecarrer le risque inhérent à l'érosion des préférences tarifaires, l'UE a pris, en 2001, une initiative intitulée « tout sauf les armes » (Commission européenne, [2005]). Cette initiative de l'UE donne la possibilité aux PMA d'exporter sans

droits de douane, ni restrictions quantitatives, des produits agricoles ou d'autres marchandises (à l'exception des armes et des munitions) sur le marché communautaire. Outre l'initiative « tout sauf les armes », plusieurs PED tels que les pays méditerranéens, le Chili, le Mexique et l'Afrique du sud ont également signé des accords de libre-échange avec l'UE. Au travers de la diversité de ces accords commerciaux, l'UE est sûrement plus ouverte commercialement que ne pourraient le laisser présager certaines critiques issues de pays développés concurrents qui attribuent à la PAC l'image d'une « forteresse ».

- Cette complexité s'explique ensuite par le fait que les baisses exigées de droits de douane, qui interviennent suite aux accords commerciaux, s'appliquent à des droits théoriques (appelés « droits de douane consolidés ») et non aux droits de douane réellement appliqués par les pays à leurs frontières. Le décalage observé entre ces deux termes est appelé « marge de consolidation ». D'après la FAO, et moyennant un calcul tenant compte d'une pondération par l'intensité des échanges, il apparaît que cette marge de consolidation est importante dans de nombreux PED. Ainsi, en moyenne pour l'ensemble des PED, les droits consolidés s'établissent à 60%, alors que les droits réellement appliqués ne sont que de 24%. Une analyse plus précise et déclinée par pays suggère que ces droits sont, par exemple, respectivement de 73% et 16% en Afrique sub-saharienne, de 147% et 28% en Inde et de 42% et 11% au Brésil. Ainsi, une baisse envisagée des tarifs douaniers consolidés ne signifie pas nécessairement que les pays seront amenés à subir directement et commercialement la décision prise (les droits de douane appliqués demeurant toujours inférieurs à ceux déterminés théoriquement, y compris après la baisse). Dans cet esprit, et compte tenu des marges de consolidation existantes, la baisse des tarifs douaniers initiée dans le cadre de l'AACU n'a finalement eu que peu d'impact direct pour les PED. Les marges de consolidation sont, en revanche, plus modestes pour les pays développés (respectivement 24% et 14%), dont l'UE (21% et 17%), les États-Unis (6% et 5%) ou l'Australie (5% et 2%).

- Cette complexité tient enfin au fait que la protection commerciale d'un pays peut également se faire au travers de barrières non tarifaires. Dans le cadre de l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) de l'OMC, un pays peut s'opposer aux importations d'un produit alimentaire pour des raisons de santé publique. Comme le respect de normes techniques, sanitaires et phytosanitaires est une exigence croissante des pays développés, les flux de produits agricoles en provenance des PED ou des PMA peuvent parfois être limités (Disdier *et al.* [2008]).

Dans les PED, comme dans les pays développés, les droits de douane appliqués aux produits agricoles demeurent, longtemps après la signature de l'ACU, largement supérieurs à ceux des produits industriels. Par ailleurs, les tarifs douaniers appliqués aux produits agricoles importés dans l'UE ne sont pas homogènes, ni entre les pays fournisseurs, ni entre les catégories de produits. Au-delà de la complexité que cela confère aux analyses des effets supposés d'une plus grande libéralisation des marchés, force est de constater que les PMA et les PED issus de la zone ACP accèdent au marché communautaire dans des conditions commerciales préférentielles par rapport à d'autres pays développés (Drogué *et al.* [2009]). Pour les PED asiatiques ou américains (Amérique centrale et du Sud), les concessions commerciales européennes sont moins grandes, mais ces pays bénéficient parallèlement d'accords avec les Etats-Unis ou d'autres pays. Il en résulte au total que les importations européennes de produits agricoles proviennent à près de 70% des PED, avec par ordre décroissant d'importance les pays du Mercosur (soja, viande bovine, viande de volailles), de l'ACP (fruits tropicaux) et du pourtour méditerranéen (fruits et légumes).

La baisse des protections tarifaires peut avoir des effets positifs ou négatifs selon les pays en fonction de leur spécialisation productive, leur niveau de développement, leur balance commerciale ou leur montant historique de droits de douane. Au sein de chaque pays, une libéralisation accrue n'a pas non plus des effets identiques selon que l'on considère la situation des producteurs, des consommateurs ou des contribuables.

Pour apprécier les gains/pertes économiques potentiels de l'ouverture des marchés, plusieurs modèles en équilibre général calculable ou en équilibre partiel ont été développés par la Banque mondiale (Banque mondiale [2008]), le FMI, l'USDA, la fondation Carnegie (Fondation Carnegie, [2006]) ou d'autres équipes universitaires (Laborde et Fontagné, [2006] ; Gohin, [2008]). Bien que considérant des hypothèses parfois distinctes, les résultats de ces modèles convergent sur plusieurs idées-forces. Ils montrent qu'une libéralisation des marchés agricoles serait surtout favorable aux pays développés. Elle le serait également pour plusieurs PED émergents, tels que ceux du Mercosur, où la question des modalités de partage de ces gains entre les différents acteurs du secteur est soulevée (des firmes agroalimentaires exportatrices aux paysans sans terre en passant par les grands propriétaires fonciers). Cet impact positif s'explique par le fait que ces pays ont une marge de consolidation encore importante, que leurs exportations sur le marché communautaire sont plus taxées que celles issues d'autres PED et que leurs coûts de production sont parmi les plus faibles du monde. Pour les PMA, les pays ACP et de nombreux PED importateurs nets de produits agricoles, les effets sont, en revanche, négatifs. Ces pays ayant déjà des conditions d'accès privilégiées aux marchés des pays développés, surtout de l'UE, ils subissent le phénomène de l'érosion de leurs préférences tarifaires, comme c'est par exemple le cas de l'Afrique pour la banane ou de l'île Maurice pour le sucre. La faible productivité des facteurs de production dans ces pays, cumulée aux soutiens internes octroyés à l'agriculture dans les pays riches (comme dans le cas du coton américain) et aux barrières non tarifaires rendent leurs productions vivrières peu ou pas compétitives sur les marchés internationaux. Enfin, la baisse des droits de douane appliquée à leurs frontières entraîne une perte de recettes d'autant plus utiles pour ces Etats qu'ils leur est difficile de recourir à l'impôt auprès de contribuables déjà économiquement fragiles.

Outre l'accès aux marchés des pays développés, les pays africains ont beaucoup à gagner d'une intégration régionale croissante et mieux structurée (FMI, [2009-b] ; Resnick et Birner,

[2010]). En effet, il existe actuellement sur ce continent 14 grands groupements économiques régionaux, plus ou moins intégrés, qui couvrent des domaines variés comme ceux des biens, des services, de l'investissement et des migrations (CNUCED, [2009-a]). D'après l'Union africaine, ces groupements relèvent soit de groupement d'intégration classique, soit de communautés économiques régionales, telles que la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), l'Union du Maghreb arabe (UMA). Parmi les 53 pays africains, 27 sont membres de deux groupements, 18 appartiennent à trois groupements et 1 pays est membre de quatre groupements. Ces appartenances multiples et cette profusion d'institutions peuvent non seulement participer à une perte de repères face aux objectifs à poursuivre, mais également induire une concurrence contre-productive entre pays.

Les négociations sur l'accès aux marchés qui se déroulent actuellement dans le cadre du cycle de Doha sont utiles dans la mesure où le commerce peut, sous différentes conditions, constituer un instrument essentiel pour l'intégration des PMA et des PED à l'économie mondiale (CNUCED, [2008] ; ONU, [2008]).

Les échanges internationaux de produits agricoles continueront de progresser à un rythme soutenu dans les décennies à venir, dans le domaine des viandes, des produits laitiers et, dans une moindre mesure, des céréales (FAPRI, [2009]). Cette augmentation attendue des échanges est stimulée par trois facteurs déterminants (Johnson, [2009]) : la croissance démographique dans certains PED (notamment asiatiques et africains) est plus rapide que le développement de la production agricole ; les consommateurs des

pays riches souhaitent disposer de denrées alimentaires plus ou moins exotiques, non disponibles chez eux ; certains pays développés sont amenés à recourir à des importations importantes de produits alimentaires dans la mesure où le développement d'une agriculture performante et diversifiée est difficile chez eux en raison de ressources foncières limitées ou d'un contexte pédo-climatique peu favorable.

Tout en considérant que l'agriculture est un secteur économique singulier, il semble utile de poursuivre les travaux engagés dans le cadre d'une organisation telle que l'OMC, même si des réorientations peuvent et doivent être envisagées (Kallagher *et al.* [2010]). Cette organisation offre, en effet, un cadre qui donne la possibilité de privilégier la voie du multilatéralisme (clause de la nation la plus favorisée, réciprocité des engagements, traitement spécial différencié, organe de règlement des différends, etc.) à celle d'accords bilatéraux/régionaux, dont les effets sur les PED importateurs nets et les PMA ne seraient pas nécessairement meilleurs. En outre, elle permet d'établir des règles indispensables pour organiser les échanges et les termes de la concurrence entre la très grande majorité des pays de la planète. Face à l'aggravation des problèmes de sous-alimentation et à la raréfaction de certaines ressources (dont l'eau), le moment est néanmoins venu d'accepter, avec davantage de conviction que par le passé, l'idée que le commerce ne saura régler tous les problèmes posés par l'insécurité alimentaire.

Pour les PED exportateurs nets de produits agricoles et dotés de ressources foncières importantes en rapport avec la dynamique de leur population (comme le Brésil ou l'Argentine), la libéralisation des marchés agricoles interroge plus sur les contreparties environnementales de l'essor des exportations que sur la sécurité alimentaire des habitants. La situation est, en revanche, bien différente dans d'autres PED, singulièrement en Afrique où l'essor démographique est d'autant plus préoccupant que la productivité agricole est faible, que les produits agricoles de base (café, cacao, thé, coton) sont soumis à une forte instabilité de prix (Minot, [2010] ; Gérard, [2008]), que les capacités d'importations sont limitées par des ressources économiques faibles et que

l'intégration économique entre les pays de la zone est encore insuffisante.

Il apparaît nécessaire de donner aux PED les plus pauvres et importateurs nets de produits agricoles (ou qui le deviendront prochainement), notamment ceux du continent africain, la possibilité de développer leur agriculture à l'abri de pays concurrents dotés d'atouts imparables que sont le climat, la technologie, la productivité des facteurs de production ou l'octroi de soutiens. Cette priorité au développement de l'agriculture, qui avait d'ailleurs été privilégiée au sein de l'Europe au moment de la création de la PAC, est basée sur l'idée que le commerce ne pourra pas, à lui seul, satisfaire toutes les exigences alimentaires locales, surtout en présence de populations démunies. Cette priorité doit être envisagée quitte à ce que cela induise une remise en cause de certaines règles héritées d'un temps déjà révolu, à savoir celui de l'AACU de 1994.

Dans cette optique, deux voies, au moins, doivent être étudiées et, le cas échéant, adoptées : la non-réciprocité des concessions tarifaires au bénéfice de pays clairement ciblés et dont les experts s'accorderaient à dire que le développement de la production agricole est une nécessité impérieuse ; les conditions précises du recours futur au Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) qui autoriserait temporairement un PED à modifier sa protection commerciale dès lors qu'une baisse des prix ou qu'une forte augmentation de ses importations serait constatée.

Plus globalement, et sans mésestimer le rôle nécessaire que continuera de jouer le commerce de biens agricoles, il semble prudent que les politiques agricoles et les politiques commerciales soient mises en œuvre de telle sorte que les principaux grands ensembles régionaux de la planète (Afrique, Amérique du Nord, Amérique du Sud, Chine, Inde, Russie, Océanie, UE) puissent satisfaire au mieux l'essentiel des besoins alimentaires de leur population.

## Notes

**1.** La sous-alimentation. Selon la FAO, cette situation est considérée dès lors que l'apport calorique est inférieur aux besoins énergétiques alimentaires minimaux. Ces derniers correspondent à la quantité d'énergie nécessaire à la pratique d'une activité légère et au poids minimum acceptable pour une taille donnée. Ils diffèrent selon les pays et varient en fonction du sexe et de la pyramide des âges.

**2.** La FAO. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a été créée en 1945 (son siège est à Rome). Regroupant 190 membres (189 Etats, plus l'UE), la FAO joue un rôle de chef de file dans les efforts internationaux de lutte contre la faim. A la fois au service des pays développés et des pays en développement, elle est une tribune neutre au sein de laquelle tous les pays se réunissent sur un pied d'égalité pour négocier des accords et débattre de politiques. La FAO est également une source de savoir et d'informations. Elle aide les pays en développement et en transition à moderniser et à améliorer les pratiques agricoles, forestières et halieutiques, et à garantir une bonne nutrition pour tous les êtres humains.

**3.** La sécurité alimentaire. Elle est concrétisée lorsque tous les humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. De même, le terme d'insécurité alimentaire est utilisé lorsque des êtres humains n'ont pas un accès physique, social ou économique adéquat à la nourriture.

**4.** Le Programme alimentaire mondial (PAM). C'est l'organisme d'aide alimentaire de l'ONU. La mission du PAM, créé en 1963, est d'éliminer la faim et la pauvreté dans le monde, en répondant aux besoins d'urgence et en appuyant le développement économique et social. Le PAM, qui est la plus grande organisation humanitaire du monde, nourrit en moyenne chaque année 90 millions de personnes (dont 58 millions d'enfants) dans près de quatre-vingts pays.

**5.** Les pays les moins avancés (PMA). D'après le Conseil économique et social des Nations Unies, les 49 pays relevant du sigle PMA (32 adhèrent à l'OMC et 10 sont en phase de négociation pour y entrer) ont en commun un faible revenu par habitant, un retard dans le développement humain (au regard de la santé, de la nutrition et de la scolarisation) et une certaine vulnérabilité économique (instabilité et manque de diversification de la production). Parmi les 49 PMA, 35 pays sont africains et 10 sont asiatiques.

**6.** Les prix garantis. C'est le prix à partir duquel les pouvoirs publics interviennent sur les marchés (par le stockage public ou l'aide au stockage privé) pour favoriser une remontée des cours. Pour certains produits, l'intervention n'est pas systématique dans le temps. Elle dépend de la qualité des produits et est limitée en volume. Suite aux réformes successives de la PAC, les prix garantis ont été abaissés.

**7.** Les restitutions aux exportations. Subventions accordées aux entreprises commerciales par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) pour favoriser les exportations agroalimentaires européennes sur le marché mon-

dial. Les restitutions couvrent la différence entre le prix pratiqué dans l'UE et le prix du marché mondial.

**8.** Le groupe dit du G20 à l'OMC. Il s'agit de la coalition de pays en développement qui souhaitent des réformes ambitieuses de l'agriculture dans les pays développés et une certaine flexibilité pour les PED. Ce groupe est composé des pays suivants : Afrique du Sud ; Argentine ; Bolivie ; Brésil ; Chili ; Chine ; Cuba ; Equateur ; Egypte ; Guatemala ; Inde ; Indonésie ; Mexique ; Nigéria ; Pakistan ; Paraguay ; Pérou ; Philippines ; Tanzanie ; Thaïlande ; Uruguay ; Vénézuéla et Zimbabwe. Il convient de ne pas confondre, tout au long de ce texte, ce groupe avec celui du forum économique du G20.

**9.** Les droits consolidés ou consolidation à l'OMC. Lorsqu'un droit de douane est consolidé, cela signifie qu'il ne peut pas être relevé au-dessus du niveau de la consolidation sans compensation pour les parties affectées. Un droit de douane est une taxe perçue à la frontière sur les marchandises importées.

**10.** L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Créée en 1960, elle regroupe les gouvernements d'une trentaine de pays, dont la plupart des pays de l'UE à 15, les Etats-Unis, le Canada, le Mexique, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Turquie, etc. Ces pays sont tous attachés aux principes de la démocratie et de l'économie de marché. L'OCDE offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de coordonner leurs politiques.

## Références

- Banque mondiale [2008] : *L'agriculture au service du développement*, rapport, 375 p.
- T.J. Bassett et A. Winter-Nelson [2010] : **The Atlas of World Hunger**, University of Chicago Press, 216 p.
- C. Bellmann, T. Biswas, M. Chamay [2010] : *Recent Trends in World Trade and International Negotiations*, **Revue internationale de politique de développement**, 1, pp. 171-200.
- I. Bensidoun, G. Gaulier, F. Lemoine et D. Unal [2009] : *Les pays émergents dans le commerce international de l'UE*, **La lettre du CEPII**, 287, 4 p.
- J. Berthelot [2001] : **L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation**, L'Harmattan, 509 p.
- J. Blanchet et D. Lefèvre [1995] : **PAC, GATT, OMC, le grand chambardement**, La France agricole, 224 p.
- J. Bonnamour, J.M. Boussard, D. Hairry, J.C. Kroll, P. Marsal, A. Neveu, F. Papy et R. Perez [2008] : **L'alimentation du monde et son avenir**, l'Harmattan, 116 p.
- J.M. Boussard, F. Gérard et M.G. Piketty [2005] : **Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités**, éd. CIRAD, 136 p.
- L. Brink [2009] : *WTO Constraints on Domestic Support in Agriculture: Past and Future*, **Canadian Journal of Agricultural Economics**, 57, pp 1-21.
- M. Brockmeier et J. Pelikan [2008] : *Agricultural Market Access: a Moving Target in the WTO Negotiations?*, **Food Policy**, 33 (3), pp. 250-259.
- J.C. Bureau, E. Gozlan et S. Jean [2005] : *La libéralisation des marchés agricoles, une chance pour les PED ?*, **Revue française d'économie**, 20, n° 1, pp. 109-145.
- J.P. Butault, éd. [2004] : **Les soutiens à l'agriculture, théorie, histoire, mesure**, Inra, 301 p.
- P. Chalmin [2009] : **Le monde a faim, quelques réflexions sur l'avenir agricole et alimentaire de l'humanité au XXI<sup>e</sup> siècle**, Bourin, 136 p.
- J. P. Cling [2006] : *Commerce, croissance, pauvreté et inégalités dans les PED : une revue de littérature*, doc. de travail DIAL, 32 p.
- CNUCED [2005] : *Le Sénégal et le système commercial multilatéral*, rapport, 63 p.
- CNUCED [2008] : *Trade and Development*, rapport, 194 p.
- CNUCED [2009-a] : *Le développement économique en Afrique : renforcer l'intégration régionale*, rapport, 127 p.
- CNUCED [2009-b] : *Les pays les moins avancés, l'Etat et la gouvernance du développement*, rapport, 303 p.
- Commission européenne [2005] : *L'agriculture européenne et l'OMC*, note de préparation à la conférence ministérielle de Hong-Kong, 25 p.
- Commission européenne [2009-a] : *EU Agri-trade : Moving Through Turbulent Times*, **Monitoring Agri-trade Policy**, 2, 13 p.
- Commission européenne [2009-b] : *Deuxième rapport financier sur le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)*, rapport, 23 p.
- Conseil européen [2009] : *Règlement (CE) n°73/2009 du 19 janvier 2009 éta-*

*blissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune*, 243 p.

H. Delorme et B. Hermelin [2006] : *Le cycle de Doha, un mauvais coup pour le développement*, **OCL (oléagineux, corps gras lipides)**, 13, pp. 267-271.

S. Devereux [2009] : *Why does Famine Persist in Africa?* **Food security**, 1 (1), pp. 25-35.

A.C. Disdier, L. Fontagné et M. Mondher [2008] : *The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from the SPS and TBT Agreements*, **American Journal of Agricultural Economics**, 90, pp. 336-350.

S. Drogué, F. De Maria et A. Matthews [2009] : *Impacts de la révision du système généralisé des préférences européen sur les importations agroalimentaires en provenance des pays en développement*, **Inra sciences sociales**, 3, 4 p.

M. Dufumier [2009] : *Sécurité alimentaire et développement durable*, **Futuribles**, 352, pp. 25-42.

FAO [2005] : *Le commerce agricole et la pauvreté*, rapport, 199 p.

FAO [2008-a] : *La flambée des prix des denrées alimentaires : faits, perspectives et actions requises*, rapport, 49 p.

FAO [2008-b] : *Les biocarburants, perspectives, risques et opportunités*, rapport, 145 p.

FAO [2009-a] : *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, rapport, 60 p.

FAO [2009-b] : *Food Outlook, Global Market Analysis*, rapport, 104 p.

FAPRI [2009] : *World Agricultural Outlook*, rapport, 76 p.

FMI [2009-a] : *Perspectives de l'économie mondiale*, rapport, 347 p.

FMI [2009-b] : *Perspectives économiques régionales. L'Afrique subsaharienne*, rapport, 106 p.

Fondation Carnegie [2006] : *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, rapport, 100 p.

L. Fontagné, D. Laborde et C. Mitaritonna. [2007] : *Accord à l'OMC, un tiens vaut mieux que deux tu l'auras*, **Lettre du CEPII**, 263, 4 p.

B. de Frahan [2005] : *Quelles conséquences sur l'agriculture européenne des décisions de l'OMC en matière d'accès au marché ?* **OCL (oléagineux, corps gras lipides)**, 12, pp. 358-364.

K.P. Gallagher et T.A. Wise [2010] : *Le développement est-il de retour dans le cycle de Doha*, **L'économie politique**, 45, pp 55-67.

S. Gayi [2006] : *Does the WTO Agreement on Agriculture Endanger Food Security in Sub-Saharan Africa?*, United Nation University, research paper, 60, 36 p.

F. Gérard [2008] : *L'instabilité des prix agricoles : réflexion sur les causes et les implications de la flambée des prix*, **OCL**, 6, pp. 378-384.

A. Gohin [2008] : *La sélection des produits sensibles : le cas européen*, **Revue d'études en agriculture et environnement**, 87, pp 49-76.

M. Griffon [2006] : **Nourrir la planète**, Odile Jacob, 464 p.

B. Gurtner [2010] : *The Financial and Economic Crises and Developing Countries*, **Revue internationale de politique de développement**, 1, pp. 201-227.

H. Guyomard, V. Chatellier, F. Courleux et F. Levert [2007] : *La politique de soutien des revenus dans l'UE : quel avenir pour les droits à paiement unique?*, rapport du Conseil d'analyse économique (CAE), pp 125-179.

- T.W. Hertel, R. Keeney et L.A. Winters [2007] : *Distributional Effects of WTO Agricultural Reforms in Rich and Poor Countries*, **Economic policy**, 22 (50), pp 289-337.
- T.W. Hertel, R. Keeney, M. Ivanic et L.A. Winters [2009] : *Why isn't the Doha Development Agenda more Poverty Friendly?* **Review of Development Economics**, pp. 543-559.
- Inra-Cirad [2008] : *Agricultures et alimentations du monde en 2050 (Agrimonde)*, rapport, 195 p.
- F. Ismail [2009] : *An Assessment of the WTO Doha Round July-december Collapse*, **World Trade Review**, 8, pp. 579-607.
- P. Janin [2009] : *Les émeutes de la faim – une lecture géopolitique du changement social*, **Politique étrangère**, 2, pp 251-263.
- R. Johnson [2009] : *Food Security : the Role of Agricultural Trade*, *International Policy Council discussion paper*, 23 p.
- J. Jongwanich [2009] : *The Impact of Foodsafety Standards on Processed Food Export from Developing Countries*, **Food policy**, 34 (5), pp 447-457.
- F.E. Kern et E. Hazard [2006] : *OMC : la guerre du coton*, **L'économie politique**, 30, pp 79-87.
- D. Laborde et L. Fontagné [2006] : *Doha, pas de formule miracle*. **La lettre du CEPII**, 257, 4 p.
- C. Laisney [2009] : *9 milliards d'habitants à nourrir en 2050 : est-ce si sûr ?* Note de veille du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, 28, 2 p.
- J. Lesourne [2008] : *Energy and Climate : an Undeniable Need for Global Cooperation*, **Politique étrangère**, hors-série, pp. 163-173.
- Lévy-Lang [2009] : *Globalisation, crise financière et gouvernance mondiale*, **Politique étrangère**, 1, pp. 163-173.
- X. Liu [2009] : *GATT/WTO Promotes Trade Strongly: Sample Selection and Model Specification ?*, **Review of International Economics**, 17(3), pp. 428-446.
- P. J. Llyod [2001] : *The Architecture of the WTO*, **European Journal of Political Economy**, 17 (2), pp 327-353.
- W. Martin, K. Anderson [2007] : *The Doha Agenda and Agricultural Trade Reform*, **Agricultural Economics**, 37, pp. 77-87.
- W. Martin et A. Mattoo [2010] : *The Doha Development Agenda, what's on the Table?* **Journal of International Trade & Economic Development**, 19 (1), pp. 81-107.
- J. Martinez, G. Mboup, R. Sluzas et A. Stein [2003] : *Trends in Urban and Slum Indicators Across Developing World Cities*, **Habitat international**, 32 (1), pp. 19-25.
- R. Melendez-Ortis, C. Bellmann et J. Hepburn [2009] : **Agriculture Subsidies in the WTO Green Box**, Cambridge Press University, 626 p.
- N. Minot [2010] : *Transmission of World Food Price Changes to African Markets and its Effect on Household Welfare*, **Comesa Policy Seminar**, 25-26 janvier, Maputo, 53 p.
- J. Mistral [2008] : *Globalization Needs Better Governance*, **Politique étrangère**, pp. 153-162.
- MOMAGRI [2008] : *La volatilité des marchés agricoles : un danger pour la sécurité alimentaire mondiale*, note de synthèse, 4 p.
- OCDE [2001] : *Decoupling, a Conceptual Overview*, rapport, 29 p.

- OCDE [2008] : *La hausse des prix alimentaires, causes et conséquences*, note de synthèse, 11 p.
- OCDE [2009-a] : *Agricultural Outlook 2009-2018*, rapport, 79 p.
- OCDE [2009-b] : *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation, synthèse*, 24 p.
- OMC [1994] : *L'accord sur l'agriculture*, rapport, pp. 47-86.
- OMC [2005] : *Programme de travail de Doha. Déclaration de la sixième conférence ministérielle de Hong-Kong*, note, 51 p.
- OMC [2008] : *Le projet révisé de modalités concernant l'agriculture*, rapport de la session extraordinaire du comité de l'agriculture, 135 p.
- OMC [2009] : *Les statistiques du commerce international*, rapport, 247 p.
- OMC [2010] : *Le commerce mondial en 2009 et les perspectives pour 2010*, note, 17 p.
- OMS [2010] : *Global Assessment of Sanitation and Drinking Water (GLASS)*, rapport, 91 p.
- ONU [2008] : *Development and Globalization*, rapport, 76 p.
- ONU [2009] : *World Population Prospects-The 2008 Revision*, rapport, 107 p.
- E. Orsenna [2008] : *L'avenir de l'eau*, Fayard, Paris, 418 p.
- Oxfam [2009-a] : *Un milliard de personnes ont faim : les gouvernements et les agences d'aide doivent se montrer à la hauteur*, doc. d'information, 127, 42 p.
- Oxfam [2009-b] : *Mettre les petits agriculteurs au cœur de l'adaptation au changement climatique*, doc. d'information, 135, 51 p.
- PAM [2009-a] : *Hunger and Markets*, rapport, 188 p.
- PAM [2009-b] : *Le programme alimentaire mondial 2009*, rapport, 52 p.
- J. Piesse et C. Thirtle [2009] : *Three Bubbles and a Panic: an Explanatory Review of Recent Food Commodity Price Events*, **Food Policy**, 34, pp 119-129.
- E. Pisani [2004] : **Un vieil homme et la terre : neuf milliards d'êtres à nourrir, la nature et les sociétés rurales à sauvegarder**, Seuil, 231 p.
- S. Polaski [2007] : *L'OMC n'est pas en danger*, **L'économie politique**, 35, pp. 18-27.
- D. Resnick et R. Birner [2010] : *Agricultural Strategy Development in West Africa* **Development Policy Review**, 28, pp 97-115.
- J.M. Siroën [2007] : *OMC, le possible et le souhaitable*, **L'économie politique**, 35, pp. 7-17.
- A.M. Spence [2009] : *The Financial and Economic Crisis and the Developing World*, **Journal of Policy Modeling**, 31, pp. 502-508.
- J.E Stiglitz et A. Charlton [2005] : *Un cycle de négociations commerciales pour le développement ?* **Revue d'économie du développement**, pp. 17-54.
- C.P. Timmer [2010] : *Reflections on Food Crises Past*, **Food policy**, 35 (1), pp. 1-11.
- S. Treyer [2007] : *Ressources en eau : prospective de la rareté*, **Futuribles**, 336, pp. 15-39.
- T. Voituriez [2009] : *Agriculture et développement : impasse à l'OMC*, **Politique étrangère**, 2, pp. 277-289.
- J. Von Braun [2008] : *Food and Financial Crises, Implications for Agriculture and Poor*, rapport de l'IFPRI, 17 p.
- L. Xiaozhen [2008] : *WTO Agreement on Agriculture: a Developing Country Perspective*, **Journal of Politics and Law**, 1 (2), pp. 19-25.

## **2) Pour une intervention publique ambitieuse en agriculture, avec davantage de coordinations internationales**

L'agriculture est un secteur économique où l'intervention publique est plus souvent la règle que l'exception, singulièrement dans les pays développés. Sur ce plan, les travaux conduits par les experts de l'OCDE, depuis déjà de nombreuses années, permettent de disposer d'une information précise sur l'intensité des soutiens publics alloués à l'agriculture dans différentes zones économiques de la planète et sur la transformation progressive des politiques agricoles (OCDE, [2009-b]).

Les instruments utilisés dans les politiques commerciales, qui sont de plus en plus encadrés par les règles arrêtées à l'OMC, ont une influence directe sur l'importance et l'orientation des échanges internationaux de produits agricoles. De plus, ceux-ci sont susceptibles d'interférer, dans un pays donné, sur l'équilibre atteint entre le niveau de la production agricole domestique et le recours plus ou moins intense aux importations et exportations. Pour de nombreux PED, singulièrement ceux du continent africain où la productivité du travail est faible, les politiques commerciales menées par les pays développés ou par certains PED exportateurs nets (dont ceux du Mercosur) peuvent concourir à privilégier un approvisionnement sur le marché international (surtout en période de prix bas) au détriment d'une dynamisation de l'offre agricole interne. Cette stratégie peut être dangereuse à long terme, surtout si l'on considère que ces pays vont connaître une forte croissance de leur population et que leurs habitants seront économiquement incapables de faire face à une éventuelle remontée du prix international des denrées alimentaires (FAO, [2009-b] ; FAPRI, [2009]). La question de la régulation des flux internationaux de biens agricoles ne peut donc être traitée

tée de manière totalement dissociée d'autres enjeux planétaires jugés cruciaux, tels que la sécurité alimentaire (dans un contexte de rareté en eau potable et en énergie fossile), la préservation des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique.

En écartant ici les aspects relatifs aux politiques commerciales (voir l'article précédent), cet article propose une réflexion portant sur les politiques agricoles européennes et mondiales, en mettant l'accent sur la question alimentaire. Cette réflexion est conduite en acceptant volontiers l'idée que l'intervention publique dans ce secteur est souvent justifiée (sans pour autant devoir être systématique) et que le monde aura besoin de toutes ses agricultures, dans leur diversité, pour parvenir à la satisfaction de la sécurité alimentaire. Elle considère aussi que la recherche d'une meilleure coordination internationale entre les politiques est nécessaire.

Trois sections sont distinguées. La première rappelle les principales raisons qui font que l'agriculture doit être considérée, en lien avec les politiques publiques, comme un secteur spécifique. La deuxième présente les grandes adaptations successives qui sont intervenues au sein de la PAC, puis souligne les principaux défis qui se posent à elle. La troisième pose la question de l'intérêt d'une plus grande coordination internationale des politiques ayant trait à ce secteur, ce pour parvenir à une sécurité alimentaire mondiale renforcée. Elle aborde successivement plusieurs aspects, régulièrement évoqués dans les nombreux débats qui portent aujourd'hui sur les enjeux alimentaires : la constitution de stocks de biens agricoles par grandes zones géographiques ; les conditions d'un développement des productions agricoles vivrières en Afrique ; l'encadrement des achats de foncier dans les pays pauvres ; le détournement de foncier agricole pour produire des biocarburants ; les arbitrages sur les nouvelles technologies du végétal (plantes génétiquement modifiées).

# L'agriculture est un secteur qui nécessite une intervention publique

Cette première section développe plusieurs arguments qui cherchent à préciser en quoi l'agriculture est, à l'échelle planétaire, un secteur singulier où l'intervention publique est souvent justifiée. L'originalité de ce secteur tient d'abord à sa forte contribution en termes d'emplois (surtout dans les PED), d'occupation du territoire, de construction des paysages et d'équilibres environnementaux ; elle s'explique ensuite par le fait que les marchés de biens agricoles répondent à des règles de fonctionnement particulières qui ne se retrouvent pas dans les secteurs industriels et des services.

## Le rôle clé de l'agriculture en termes d'emplois dans les PED

Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'agriculture, au sens cependant très large du terme (c'est-à-dire en incluant la chasse, la foresterie et la pêche), est placée au cœur de l'organisation sociale d'une part encore importante de l'humanité, même si près de la moitié des êtres humains vit désormais en ville (contre seulement 10% au début du XX<sup>e</sup> siècle). Du fait l'essor démographique, et en dépit des gains importants de productivité des facteurs (terre, travail, cheptel), surtout dans les pays développés, la population mondiale dite « agricole », a augmenté d'un milliard d'individus depuis 1950. Ainsi, l'agriculture regroupe encore 43% de la population active mondiale, cette proportion atteignant 65% en Chine continentale, 60% en Afrique subsaharienne, 58% en Inde et 46% en Indonésie. Proche de 15% au Brésil, elle est en revanche inférieure à 3% dans la grande majorité des grands pays développés (Australie, Canada, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, etc.). Dans la plupart des PED, les femmes jouent un rôle important en agriculture.

En considérant que l'agriculture contribue, *via* l'importance des emplois qu'elle génère, à une certaine stabilité politique dans une part importante des pays pauvres, il semble opportun de ne pas sous-estimer son rôle de stabilisation sociale. Si le recul de la main d'œuvre en agriculture a, dans de nombreux pays développés (dont aux Etats-Unis et dans l'UE), permis à d'autres secteurs de l'économie (services et industries) de croître et de générer au fil du temps des emplois alternatifs, la situation se pose dans un contexte distinct aujourd'hui pour de nombreux PED : le taux de chômage, surtout dans certaines mégapoles, y est déjà élevé (bien que parfois difficilement chiffrable) ; le développement des services est limité par la faiblesse des revenus ; l'essor des nouvelles technologies est freiné par un niveau d'éducation souvent insuffisant et des financements publics limités en recherche et développement.

Pour faire face à la hausse importante des besoins alimentaires dans les PED, surtout ceux d'Afrique et d'Asie, l'amélioration de la productivité des facteurs de production utilisés en agriculture est, de manière communément partagée entre les experts du développement et les économistes, une orientation nécessaire. Dans ces pays, cette voie peut parfaitement être envisagée au travers d'une agriculture basée sur une main-d'œuvre familiale encore abondante. L'industrialisation du secteur agricole, avec la création de très grandes exploitations (ou domaines), selon des modèles adoptés ailleurs (dont aux Etats-Unis et au Brésil), n'est sûrement pas la voie prioritaire à privilégier pour les décennies à venir, ce pour des raisons sociales mais aussi économiques. En effet, les très grandes structures capitalistiques ayant recours à une main-d'œuvre salariée, comme cela a existé dans les pays de l'Europe de l'Est, se révèlent être souvent bien moins efficaces globalement qu'une somme d'exploitations familiales.

## **La fourniture de services environnementaux non marchands**

L'agriculture joue un rôle essentiel dans l'occupation des terres de la planète (38% contre 29% pour les forêts et terrains boi-

sés). La superficie agricole est estimée à 5 milliards d'hectares, dont 69% de pâturages permanents, 28% de terres arables et 3% de cultures permanentes. Les implications de ce secteur en termes territorial et environnemental (production de biens non marchands et joints à l'activité productive) étant considérables, il est logique que les politiques environnementales s'y intéressent. Les instruments utilisés pour ce faire sont diversifiés (taxation, incitation, normes, directives, etc.) et tous les pays n'ont pas la même stratégie. Les relations entre l'agriculture, le territoire et l'environnement sont toujours complexes à analyser en raison d'une imbrication d'effets jugés positifs (entretien du territoire, ouverture des paysages, etc.) et négatifs (pollution des eaux, dégradations physique, chimique et biologique des sols, émission de gaz à effet de serre, atteinte à la biodiversité, etc.).

### **Les marchés agricoles sont, par nature, instables**

Les biens fournis par l'agriculture ont ceci de particulier qu'ils sont indispensables à la vie de tous les êtres humains. Il en découle que l'approvisionnement en biens alimentaires est une question stratégique des gouvernements et des sociétés (Bourgeois, [2007]). Une carence, même de courte durée, entraîne inéluctablement de vives tensions au sein des populations concernées. De plus, les produits issus de l'agriculture doivent être sains pour ne pas affecter la santé des consommateurs. Cette exigence sanitaire justifie pleinement que les autorités gouvernementales veillent à ce que tous les opérateurs des filières agroalimentaires (producteurs, transformateurs, distributeurs) respectent les normes publiques imposées (méthode de production, stockage, respect de la chaîne de froid, délais de mise en marché, étiquetage, etc.). En arguant parfois du principe de précaution, elles doivent aussi éradiquer les maladies qui se propagent, parfois rapidement, chez les végétaux et les animaux. La vigilance accrue des consommateurs aux questions sanitaires et de santé, surtout dans les pays riches où l'espérance de vie ne cesse de croître, conduira à ce que les flux internationaux de produits agricoles dépendent,

encore plus demain, de la capacité des pays exportateurs à respecter des normes, publiques ou privées, de plus en plus exigeantes.

Les équilibres entre l'offre et la demande de biens agricoles sont difficiles à obtenir en agriculture. Au niveau de l'offre, le principal écueil tient à l'influence des *aléas* climatiques sur les rendements. Les progrès techniques, l'essor de la génétique et le recours aux fertilisants et produits phytosanitaires ont certes permis de mieux contenir cet impact, mais les résultats sont encore assez hétérogènes selon les pays. Il est, en effet, plus facile d'y parvenir dans une zone géographique au climat tempéré (comme l'Union européenne) que dans celles au climat plus extrême (comme l'Argentine ou l'Australie, deux autres grands pays exportateurs). L'offre de biens agricoles est, de plus, assez rigide à court terme. Le processus de production exige, en effet, un délai plus ou moins long entre la mise en production et la récolte du produit final ; le cycle de production est, par exemple, annuel pour les céréales alors qu'il est plus long pour les productions de ruminants. Cette rigidité génère des difficultés d'ajustement, en temps réel, entre l'offre et la demande, ce d'autant plus que cette dernière est assez inélastique par rapport au niveau des prix. Cela signifie qu'un accroissement sensible du prix ne provoque pas toujours de baisse correspondante de la demande (et inversement).

Une autre spécificité importante du secteur agricole est qu'il ne donne pas facilement lieu à la réalisation d'économie d'échelle. Les facteurs de production y sont, en effet, souvent fixes : le foncier est peu extensible globalement ; le travail agricole est faiblement mobile à court terme et, dans les pays pauvres, souvent peu qualifié ; le capital utilisé est spécifique pour autoriser aisément des réorientations productives.

Pour toutes ces raisons, l'intervention publique dans ce secteur économique est nécessaire et le restera encore longtemps, tant dans les pays développés que dans ceux en développement. Cette intervention doit être ambitieuse. Elle ne doit pas être limitée à la seule protection des consommateurs ou à l'organisation des règles de la concurrence. Elle doit aussi concerner la préservation des ressources dédiées à ce secteur (politiques fon-

cières), l'amélioration de son impact environnemental et la stabilisation des cours. En effet, la forte volatilité des prix ne permet pas aux agriculteurs, surtout dans les pays pauvres, de prendre des risques en termes d'investissements, pourtant nécessaires au développement de la production agricole.

## **Une adaptation de la PAC est nécessaire pour faire face aux nouveaux défis**

Cette seconde section porte sur la PAC, ses transformations récentes et les principaux défis qui lui sont posés. Il ne s'agit pas d'entrer ici dans une analyse historique de cette politique (Ledent et Burny, [2002] ; Delorme, [2004] ; Bianchi, [2006] ; Bureau, [2007] ; Loyat, [2008]), ni de procéder à un exercice prospectif sur l'avenir de la PAC (Guyomard et Le Mouel, [2007] ; CGAAER, [2010] ; Van Uden, [2010]) ou à une discussion critique fine de ses instruments de régulation (Bazin, [2010] ; Azcarate, [2010] ; Chatellier, [2009]) et de soutien (Bureau et Mahé, [2009]). L'objectif, plus modeste, consiste d'une part, à préciser en quoi la PAC demeure, près de soixante années après sa mise en œuvre, une politique utile et, d'autre part, à souligner combien les nécessaires réformes à venir devront être guidées par le souci de relever quelques défis majeurs (FAO, [2009-b] ; Dupré et Griffon, [2008]) ; Parmentier, [2008]).

### **La PAC, un déjà long processus d'adaptation**

En raison de son histoire, de la richesse des pays qui la fondent, de sa place dans la production agricole mondiale, la PAC doit et peut devenir un exemple prometteur de politique publique. En concertation étroite avec d'autres pays développés ou en développement, elle doit être motrice dans l'innovation nécessaire des

politiques internationales ayant trait à l'agriculture. L'UE ne peut limiter son action au seul respect, même scrupuleux, des engagements pris dans les accords commerciaux internationaux (Josling, [2008] ; Jamet, [2008]). Elle doit être innovante et force de propositions pour favoriser une meilleure régulation des marchés agricoles internationaux et contribuer à mettre progressivement fin à la sous-alimentation. Dans ce sens, les autorités communautaires devront être de plus en plus exigeantes au sein des organisations et/ou instances internationales (Banque mondiale, FAO, FMI, OCDE, OMC, PAM), de façon à mettre la question alimentaire (et de l'éradication de la faim dans le monde) plus systématiquement au coeur des réflexions stratégiques.

Depuis sa mise en œuvre lors du traité de Rome en mars 1957, la PAC a déjà montré combien elle était capable de se transformer au gré des élargissements successifs de l'UE, de la montée en puissance des exigences sociétales et des modifications induites par l'OMC (Burell, [2009] ; Ackrill *et al.* [2009]). Ses adaptations ne l'ont pas pour autant amenée à se détourner de ses trois principes fondateurs. Le premier est celui de l'unicité des marchés. Il implique la mise en œuvre de règles administratives, sanitaires et vétérinaires communes entre tous les Etats membres de l'UE, l'adoption de prix institutionnels identiques et l'instauration d'un tarif douanier uniforme aux frontières extérieures. Le second est celui de la préférence communautaire. Grâce aux mécanismes de protection appliqués aux frontières européennes, au demeurant de plus en plus encadrés par les règles de l'OMC (passage d'une protection par des prélèvements variables à l'importation à des droits de douane fixes dont les montants sont diminués), les Etats-membres déficitaires pour tel ou tel produit agricole sont incités à s'approvisionner en priorité dans un pays partenaire (ainsi, par exemple, les trois-quarts des échanges agroalimentaires français se font avec des Etats-membres de l'UE). Le troisième principe est celui de la solidarité financière. Il suppose que les dépenses agricoles de la PAC soient supportées en commun par les Etats-membres, de façon indépendante de leur spécialisation agricole ou du retour budgétaire dont ils bénéficient.

Le développement de l'agriculture française et européenne au cours des cinquante dernières années tient, pour une grande part, à ces choix initiaux d'une politique agricole protectrice, fondée sur ces trois principes. Il tient aussi à d'autres facteurs, tels que le développement de la mécanisation, l'essor de la génétique, l'amélioration des techniques, la restructuration foncière, le conseil aux agriculteurs, la structuration des filières agroalimentaires, etc. (Desriers, [2007]). Ainsi, l'agriculture européenne qui était déficitaire pour la plupart des produits agricoles au lendemain de la Seconde Guerre mondiale est devenue excédentaire, au point d'occuper, depuis de nombreuses années déjà, le premier rang des exportateurs de produits agroalimentaires. Cette augmentation de l'offre agricole a initialement été encouragée par la fixation, à un niveau élevé, de prix garantis et par une intervention publique quasi systématique (stockage des excédents, octroi d'aides à l'exportation, etc.). A partir du milieu des années 1980 et jusqu'à maintenant, les autorités communautaires ont modifié à plusieurs reprises les règles de fonctionnement de la PAC (Butault *et al.* [2005]). Les réformes adoptées depuis 1992 visent essentiellement à mieux ajuster l'offre à la demande de produits agricoles, à maîtriser les dépenses publiques, à intégrer davantage certaines préoccupations sociétales (environnement, sécurité alimentaire, bien-être animal) et à rendre les instruments de soutien de la PAC plus compatibles avec les exigences des négociations multilatérales de l'OMC (Swinbank, [2008]).

Comme le précise l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'UE (Journal officiel de l'UE, [2010]), la PAC poursuit toujours les cinq objectifs qui lui avaient été assignés à sa création, à savoir : *i*) accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi *optimum* des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ; *ii*) assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ; *iii*) stabiliser les marchés ; *iv*) garantir la sécurité des approvisionnements ; *v*) assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. D'autres objec-

tifs applicables à l'ensemble des politiques et actions de l'UE ont cependant été progressivement ajoutés à ces objectifs spécifiques de la PAC (Lacombe, [2002]). Ainsi, la santé publique, la protection des consommateurs, la cohésion économique et sociale ou la protection de l'environnement sont également devenus des objectifs affichés par les décideurs communautaires (Erjavec, [2009]). La PAC n'est donc pas, simplement, une politique agricole au service des seuls agriculteurs. Elle est, plus fondamentalement, une politique agricole, alimentaire, environnementale et territoriale.

Les décisions arrêtées en novembre 2008 par les ministres de l'agriculture des vingt-sept Etats-membres, dans le cadre du « bilan de santé de la PAC » (Conseil européen, [2009] ; APCA, [2009]), s'inscrivent dans une double logique de désengagement progressif des pouvoirs publics dans la régulation du secteur agricole et de simplification des instruments d'intervention. Ces décisions prévoient principalement le renforcement du découplage des aides directes, la réorientation d'une partie des soutiens du premier pilier, l'incitation à une plus grande uniformisation du montant du paiement unique par hectare, la suppression de la jachère et l'abandon des quotas laitiers à l'horizon 2015. Cette nouvelle évolution de la PAC constitue une étape supplémentaire dans un long processus de transformation, dont les modalités techniques ne sont pas toujours bien comprises des citoyens et des agriculteurs eux-mêmes. La complexité des instruments utilisés au sein de la PAC participe d'ailleurs d'un certain manque de lisibilité à long terme sur les objectifs réels assignés à cette politique.

Pour que des agriculteurs continuent à s'engager dans ce métier et à investir durablement dans ce secteur, la PAC devra concourir à leur apporter une certaine stabilité et prévisibilité des prix de vente de leurs produits. Elle devra aussi préciser, de manière plus ferme qu'aujourd'hui, les termes du nouveau contrat qui lie les agriculteurs à la société. Au-delà des mesures techniques adoptées par les Etats-membres dans la continuité du bilan de santé de la PAC, il est nécessaire que les pouvoirs publics s'engagent, et de manière concertée à l'échelle européenne, dans les trois directions qui suivent.

## Une PAC au service d'une agriculture productive et respectueuse de l'environnement

Dans une zone géographique aussi favorisée en termes de climat, de potentiel agronomique et de savoir-faire industriel et commercial que l'UE, il est légitime et raisonnable que la PAC se donne pour objectif que les agriculteurs européens soient en mesure de satisfaire l'essentiel des besoins alimentaires de la population européenne (environ 500 millions d'habitants). Ainsi, l'UE devra participer, avec d'autres zones géographiques, à l'essor nécessaire de la production mondiale de denrées alimentaires.

Cette stratégie qui vise à promouvoir le développement de l'offre agricole, en lien cependant avec l'intensité de la demande, ne signifie nullement que l'UE dispose d'une vocation à nourrir une part croissante des habitants des autres pays de la planète. En effet, les flux de marchandises entre pays ayant les mêmes spécialisations agricoles ont un coût environnemental qu'il conviendra aussi de prendre davantage en considération dans les réflexions internationales à venir (OMC, [2009]). Il n'est cependant pas nécessaire, non plus, de limiter autoritairement les exportations dans la mesure où celles-ci représentent une part souvent limitée de l'offre et où les produits concernés ont des singularités appréciées des acheteurs (qualité, diversité, innovation, provenance, etc.). Les exportations européennes de produits agricoles à destination des PED importateurs nets et des PMA devraient néanmoins n'être envisagées que dans la mesure où celles-ci n'entrent pas en concurrence déloyale, du fait des soutiens internes européens, avec le développement souhaitable des productions vivrières de ces pays.

La recherche de souveraineté alimentaire n'invite pas non plus à ce que l'UE devienne outrageusement protectionniste. En effet, les importations concernent essentiellement des biens que les agriculteurs européens ne sont pas capables de produire chez eux (fruits tropicaux, thé, cacao, café, etc.) ou dont des accords commerciaux passés ont facilité l'arrivée (comme le soja). Pour certaines filières, dont la viande bovine, le maintien d'une protection minimale aux frontières de l'UE est nécessaire pour

deux raisons imbriquées : les prix internationaux (dominés par la Brésil) sont nettement plus faibles que ceux pratiqués dans l'UE ; ces productions assurent des services environnementaux utiles à la société européenne, bien que peu ou pas rétribués par le marché. A l'OMC, le maintien de ce niveau minimal de protection passe par un ciblage, sur cette production, des lignes tarifaires réservées aux « produits sensibles ».

L'obtention de nouveaux gains de productivité des facteurs (terre, cheptel) demeure encore envisageable au sein de l'UE, mais à un rythme sûrement inférieur à celui d'autres pays où les progrès à réaliser sont importants. La préservation du potentiel agricole européen passe aussi par une volonté des Etats de limiter, au travers des politiques foncières, la baisse tendancielle des disponibilités en foncier agricole.

Pour l'agriculture européenne, le défi majeur des prochaines décennies sera de parvenir à augmenter sa production agricole (à un rythme au demeurant plus modéré que dans les pays ayant une forte croissance démographique), dans un contexte plus exigeant que par le passé. Le changement climatique, la raréfaction des disponibilités en eau, la pollution des nappes phréatiques, la perte de biodiversité, la hausse du prix de l'énergie (donc des intrants tels que les engrais), le recul du foncier agricole au profit de l'urbanisation ou l'appauvrissement des sols sont autant de défis lancés à l'agriculture du XXI<sup>e</sup> siècle.

La future PAC devra être mise au service d'une agriculture productive, écologiquement responsable et soucieuse de ses territoires (Colson, [1999]). Cela suppose de s'engager résolument sur la voie d'une réconciliation durable entre l'agriculture et l'environnement (Dupraz et Desjeux [2010] ; Allaire, [2010] ; Kroll, [2006]), même si des progrès ont déjà été accomplis depuis deux décennies. La PAC peut devenir un exemple pour d'autres pays en termes de « croissance verte » réussie (Pretty, [2008]). Il est possible d'agir dans cette voie (Nielsen *et al.* [2009]) au travers des outils dont les pouvoirs publics européens disposent déjà, tels que les conditions requises au versement des soutiens directs aux agriculteurs, les normes environnementales, les mécanismes de taxation, les réglementations relatives à l'occupation des sols, etc.

L'urgence n'est donc pas de réduire le budget agricole, mais de le réorienter vers la satisfaction de ces nouveaux objectifs. Il est nécessaire d'engager ce mouvement dès maintenant, même si les questions environnementales ne sont pas encore prises en considération dans les négociations de l'OMC (Abbas, [2009] ; Ichter, [2009]). Pour être efficace, ces évolutions devront se faire avec l'adhésion des agriculteurs et de leurs organisations agricoles. Cette nouvelle évolution de l'agriculture, qualifiée parfois « d'écologiquement intensive » (Griffon, [2007] devra faire appel aux innovations scientifiques, aux expérimentations techniques, aux confrontations d'expériences entre l'agriculture conventionnelle, raisonnée et biologique et à une adaptation des cursus de formation des agriculteurs et des étudiants engagés dans la filière agricole.

En France, plusieurs initiatives récentes montrent que les pouvoirs publics souhaitent s'inscrire dans cette dynamique. Les décisions prises au titre du « bilan de santé de la PAC » permettent de réorienter 15% des aides du premier pilier au bénéfice de mesures environnementales et territoriales, des productions agricoles les plus fragiles ou de la gestion des risques (Chatellier et Guyomard, [2010]). De même, dans la continuité du Grenelle de l'environnement, une série de mesures a été adoptée pour réduire l'usage et l'impact des produits phytosanitaires ; engager chaque entreprise dans le développement durable ; développer les potentialités de l'agriculture biologique ; remettre l'agronomie au centre de l'agriculture ; repenser des pratiques adaptées aux territoires (ministère de l'Agriculture et de la pêche, [2009]).

### **Une PAC plus équitable, avec des soutiens mieux ciblés**

La question de la justification des aides directes allouées aux agriculteurs est aujourd'hui centrale dans les réflexions engagées sur l'avenir de la PAC. En effet, les négociations qui débutent entre Etats-membres sur les perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020 seront particulièrement difficiles à mener en raison du contexte budgétaire, de la vigilance des Etats-membres à leur « taux de retour budgétaire » et de la volonté affi-

chée de la Commission européenne d'ouvrir le budget à d'autres sources de dépenses telles que la recherche, l'innovation, l'éducation, etc. (Commission européenne, [2009]). Les ressources affectées à la PAC sont donc soumises à de fortes pressions, même si celles-ci ont baissé au prorata du budget européen et du produit intérieur brut. Elles sont d'autant plus grandes que :

*i)* La répartition des fonds de la PAC est inégale entre les agriculteurs, mais aussi entre les Etats-membres en raison de leur spécialisation agricole et/ou des règles qui ont prévalu à leur entrée dans l'UE. L'une des questions posées alors est de savoir si une part des fonds alloués aux pays de l'ex UE-15 basculera au profit des nouveaux Etats-membres.

*ii)* Les aides directes découplées sont attribuées aux agriculteurs de manière distincte selon les pays (Boinon *et al.* [2008]). Le règlement communautaire laissait, en effet, des latitudes importantes aux Etats-membres pour mettre en œuvre le régime des droits à paiement unique (DPU). En France, par exemple, les aides directes sont attribuées pour l'essentiel sur la base du montant historique d'aides perçu individuellement au cours d'une période de référence 2000-2002. Dans d'autres pays, comme en Allemagne, une uniformisation du montant des aides directes découplées par hectare a été privilégiée au sein de chaque Lander. Cette diversité des modèles rend difficile la mise en lumière d'une cohérence d'ensemble.

*iii)* Les aides directes découplées sont attribuées aux agriculteurs de manière indépendante de la conjoncture des prix domestiques et internationaux. Par ailleurs, et en raison d'une programmation budgétaire pluriannuelle, les fonds sont affectés de manière très peu flexible d'une année à l'autre.

*iv)* Les aides directes découplées sont attribuées à l'hectare, sans plafonnement du montant par exploitation ou par emploi. Un tel système donne le signal aux agriculteurs que l'agrandissement en foncier est une stratégie à suivre si l'objectif est de maximiser le montant d'aides directes perçu. Si cette orientation peut se comprendre à titre individuel, elle n'est pas nécessairement compatible avec les attentes de la société à l'égard de son agriculture

en termes d'environnement, d'emplois ou de qualité et de diversité des produits alimentaires.

Sans remettre en cause certains avantages (Piet *et al.* [2006]) que confère un système de soutiens découplés de la production (efficacité du transfert pour soutenir le revenu, orientation accentuée des productions agricoles par le signal des prix, etc.), il est nécessaire que la future PAC infléchisse, en profondeur, le mode actuel de répartition des aides directes découplées. Pour renforcer leur légitimité auprès des contribuables et de façon à redonner du sens à l'intervention publique dans ce secteur, il convient de relier davantage le montant de ces aides à l'intensité des services publics (environnement, territoire, qualité des produits, etc.) que les exploitations agricoles rendent (Mahé, [2010]). Dans le cadre d'une politique contractuelle et pluriannuelle, il importe de soutenir davantage les systèmes techniques innovants. Il semble opportun, enfin, de limiter le montant des aides directes par emploi et de rendre la gestion du budget européen plus flexible d'une année à l'autre.

### **Une PAC qui conserve des instruments de régulation des marchés agricoles**

La PAC doit conserver certains instruments de régulation des marchés agricoles pour atténuer les effets négatifs d'une forte oscillation des prix sur le revenu des agriculteurs. La stabilisation des marchés est une étape utile pour offrir aux agriculteurs un cadre stable, propice aux investissements et aux engagements de long terme, y compris au bénéfice de la sécurité alimentaire et des problématiques environnementales. Cette analyse ne signifie pas, pour autant, qu'il faille revenir aux mécanismes protecteurs d'antan (prix garantis à un niveau élevé, prélèvements variables à l'importation, restitutions aux exportations, etc.), qui avaient été imaginés pour stimuler l'offre agricole dans un contexte moins réglementé et moins internationalisé qu'aujourd'hui. Il ne s'agit pas, non plus, de vouloir maintenir des instruments publics de régulation qui ont eu leur pleine justification à un moment donné, mais qui sont

devenus moins adaptés au monde économique actuel. Une articulation entre différents instruments doit être privilégiée :

- Le maintien d'une protection tarifaire minimale aux frontières de l'UE est nécessaire, au bénéfice surtout des productions agricoles qui sont à la fois potentiellement fragiles vis-à-vis de la concurrence internationale et génératrices de biens environnementaux. Le maintien de cette protection tarifaire minimale peut être justifié par une volonté des pouvoirs publics européens de conserver un certain niveau d'auto-provisionnement, sachant que les risques sanitaires peuvent temporairement conduire à une baisse des quantités disponibles sur le marché mondial ; il peut également être justifié en raison des surcoûts induits par l'application, au sein de l'Union européenne, de normes environnementales plus draconiennes que celles appliquées dans les pays concurrents. Pour certaines productions agricoles, en revanche, la question de la protection tarifaire est moins cruciale dans la mesure où les prix européens sont voisins des prix mondiaux.

- Le maintien de « filets de sécurité » est souhaitable pour permettre une intervention publique (et plus modestement privée) sur les marchés lorsque les prix européens tombent à un niveau exceptionnellement bas. Le niveau des prix d'intervention doit cependant être calibré à un niveau pas trop élevé pour éviter, à la lumière des expériences passées, que le stockage public ne devienne un débouché classique, mais coûteux, des productions agricoles.

- Le développement d'instruments de gestion des risques, tels que les mécanismes assurantiels (contrats à terme, contrats d'assurance récoltes, contrats d'assurance revenus, etc.) ou les fonds de mutualisation (sanitaires ou climatiques), doit être encouragé par les pouvoirs publics, en collaboration étroite avec des organismes privés. Ces instruments doivent être considérés comme complémentaires à l'intervention publique sur les marchés et non pas comme concurrents.

- La suppression des quotas laitiers à l'horizon 2015 laisse peser le risque d'une concentration géographique de la production dans les bassins les plus compétitifs et d'une tension à la baisse sur le prix du lait payé aux producteurs. Par anticipation, et pour maintenir un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande,

les pouvoirs publics doivent offrir aux acteurs de cette filière un cadre organisationnel et juridique qui permette de mettre en place un système de contractualisation.

- Les pouvoirs publics doivent œuvrer dans le sens d'une plus grande transparence dans le partage de la valeur ajoutée entre les producteurs, les transformateurs et les distributeurs, tout en tenant compte des règles de concurrence.

Cette réflexion sur les instruments de régulation à maintenir ou à développer dans le secteur agricole européen (Gohin, [2009]) donnera nécessairement lieu à des arbitrages politiques difficiles dans la mesure où les intérêts sont parfois contradictoires entre les producteurs (stabilité des prix à long terme, optimisation du revenu), les consommateurs (recherche de prix bas, de sécurité alimentaire et de diversité des produits) et les contribuables (averses à l'augmentation des dépenses publiques).

L'agriculture européenne a besoin d'une PAC ambitieuse, innovante et orientée vers la satisfaction des nouveaux défis qui s'ouvrent à elle (Hervieu, [2008]). L'avenir de la PAC ne peut être dissocié du devenir de la construction européenne qui est d'autant plus nécessaire que les défis posés aujourd'hui dépassent, de loin, les seules frontières nationales des Etats-membres. L'adoption du traité de Lisbonne (Massot, [2010]) et le renforcement du rôle du Parlement européen, qui devient co-décisionnaire avec le Conseil, constituent deux évolutions institutionnelles récentes et importantes pour l'avenir de la PAC. Cette politique communautaire doit également être coordonnée aux autres options prises à l'échelle internationale.

## **Une stratégie plus concertée des Etats au bénéfice de l'agriculture mondiale**

La diversité et la complexité des problèmes soulevés par le devenir de l'agriculture mondiale font que l'on peut utilement s'in-

terroger sur la nécessité de trouver, à l'échelle internationale, de nouvelles formes de coordinations des politiques agricoles et/ou de gouvernance (Golay, [2009] ; Momagri, [2008]). Ceci est d'autant plus vrai que les agricultures du monde sont interdépendantes, avant même d'être concurrentielles (Pisani et Lebiez, [2008]). Dans cette voie, ne serait-il pas opportun de renforcer/créer, sous l'autorité de l'ONU, une structure, à forte vocation politique, du type de celle d'un « conseil international de la sécurité alimentaire et du développement » ? Cette instance aurait pour rôle d'orienter et de coordonner les politiques agricoles et alimentaires instaurées à l'échelle planétaire et d'influer, en cas de besoin, sur la manière dont les questions agricoles sont prises en considération dans les négociations à l'OMC (Barnier, [2008]). En acceptant d'emblée le principe que la recherche d'une certaine autonomie alimentaire pour chaque grande zone géographique de la planète est souhaitable, elle serait source de recommandations, notamment autour des cinq questions suivantes.

### **Faut-il constituer des stocks stratégiques de produits agricoles ?**

La flambée récente (2007-2008) des prix internationaux de certains produits agricoles, qui doit cependant être placée dans une analyse de long terme (Sumner, [2009]), tient à l'imbrication de plusieurs facteurs, dont la faible disponibilité de stocks. L'impact spécifique de ce facteur est difficile à isoler car il intervient parallèlement à d'autres : la croissance démographique ; la structure changeante de la demande (augmentation de la consommation de protéines animales) ; la baisse imprévisible de l'offre dans plusieurs pays exportateurs en raison de problèmes climatiques (Australie et Argentine) ; la hausse du prix de l'énergie ; l'essor des agrocarburants (Berthelot, [2008]) ; les variations des taux de change ; la spéculation financière (Chalmin, [2008]).

Les stocks internationaux de céréales (avec le riz), dont la quantification n'est pas simple à réaliser dans certains pays (dont la Chine), ont baissé de manière importante entre 1999 (650 mil-

lions de tonnes, soit 34% de la consommation mondiale) et 2007-2008 (427 millions de tonnes, soit 20%). Suite aux récoltes de 2008 et 2009, et d'après les prévisions de la FAO (FAO, [2010]), les stocks de céréales devraient atteindre 523 millions de tonnes en 2009-2010 (dont les deux tiers dans les PED), soit 23% de la consommation mondiale (ou le meilleur niveau des huit dernières années). Cette augmentation est imputable aux conditions climatiques et à la forte réactivité au prix des producteurs dans les pays développés. Les stocks sont plus importants pour le blé (30% des utilisations), que pour le riz (27%) ou les céréales secondaires (18%).

Les stocks de céréales sont un indicateur important de sécurité alimentaire. Ils sont utiles dans la mesure où ils jouent un rôle tampon dans la dynamique des prix, surtout dans le cas d'une forte baisse conjoncturelle de l'offre (ou, en raison des phénomènes spéculatifs, d'une anticipation de celle-ci). La constitution de stocks stratégiques minimaux serait une précaution utile à structurer dans une approche pluriannuelle et par grandes zones géographiques (surtout au bénéfice des régions/pays à forte croissance démographique et à faible productivité de la terre). Ceux-ci ne suffiraient certes pas à enrayer les fluctuations des cours internationaux, mais ils permettraient aux populations les plus fragiles d'être temporairement mieux épargnées des pics de prix. Comme le précise la théorie économique dite du « passager clandestin », l'organisation de ces stocks devrait être faite à une échelle collective, faute de quoi chaque pays attend de l'autre qu'il le fasse à sa place.

### **Comment encourager les productions agricoles vivrières en Afrique ?**

Le développement de la production agricole dans les pays africains, notamment les plus pauvres et importateurs nets de produits agricoles, devient une impérieuse nécessité (Binswanger-Mkhise, [2010] ; Zartman, [2008]). Comme le soulignent les démographes de l'ONU dans leur projection dite centrale (ONU, [2008]), la population africaine devrait doubler entre 2009 (un

milliard de personnes) et 2050 (deux milliards). Cette augmentation (+ 1 milliard de personnes), qui dépend comme ailleurs essentiellement du taux de fécondité escompté, est approximativement équivalente à celle programmée pour les pays asiatiques ; la croissance démographique attendue dans les autres zones géographiques, dont l'UE et les Etats-Unis, est modeste. Pour bien prendre acte du phénomène, il n'est pas inutile de faire état de quelques exemples : au Nigéria, la population devrait atteindre 289 millions d'habitants en 2050 contre 154 millions en 2009 (soit une croissance de 145 millions d'habitants en quarante ans ou l'équivalent de la population actuelle de la Russie) ; en Ethiopie, où l'insécurité alimentaire sévit déjà, elle devrait passer de 82 à 173 millions de personnes ; la population au Niger, qui ne s'élevait qu'à 2,5 millions de personnes en 1950, devrait quadrupler entre 2009 et 2050 en passant de 15 à 58 millions de personnes.

Dans un tel contexte démographique, et compte tenu de leur situation économique difficile, il est foncièrement déraisonnable de considérer que ces pays pourront résoudre leurs problèmes, dans une logique de long terme, en adoptant une stratégie qui consiste à augmenter toujours un peu plus leurs importations. Dans l'hypothèse d'une hausse future du prix des biens agricoles et d'une tension accrue sur les marchés en provenance de l'Asie, de nombreux pays africains risquent de ne plus être en mesure de financer, demain, les importations dont ils ont besoin tout en ayant, entre temps, déstructuré lourdement leur agriculture locale (Gaymard, [2009] ; Anderson, [2010]).

Les montants financiers internationaux alloués à l'aide alimentaire mondiale ou à l'aide publique au développement représentent des sommes finalement limitées au regard du préjudice que pourrait causer un manque de vigilance à long terme sur ce point (OCDE, [2009-b] , Jacquet, [2007]). En 2009, et d'après les statistiques du comité d'aide au développement de l'OCDE (23 pays donateurs), le montant de l'aide publique au développement (APD) a augmenté par rapport aux années antérieures, malgré la crise financière internationale. Il s'est élevé à 119 milliards de dollars américains, dont 60% en provenance des Etats

membres de l'UE, 24% des Etats-Unis et 8% du Japon. Ce montant reste cependant inférieur, notamment en Afrique sub-saharienne, aux objectifs assignés en 2005 dans le cadre de l'opération dite du millénaire pour le développement. Par ailleurs, la part de l'APD qui revient au secteur agricole ne cesse de décroître au profit d'autres affectations : elle est passée de 20% au début des années 1980 à 5% aujourd'hui.

L'augmentation des productions vivrières passera d'abord par une augmentation de la productivité du travail et de la terre, laquelle est restée à un niveau bas. En Afrique sub-saharienne, et d'après la FAO, les disponibilités moyennes en surface agricole sont estimées aujourd'hui à 1,45 hectare par habitant (mais 0,60 hectare au Nigéria, 0,44 hectare en Ethiopie, etc.). Sans une augmentation de la surface agricole et compte tenu de l'essor démographique envisagé, ces disponibilités devraient être deux fois plus faibles d'ici à 2050. A titre de comparaison, les pays développés, où la productivité de la terre est plus forte et où la croissance démographique est plus lente, disposent aujourd'hui de 1,34 hectare par habitant.

Pour parvenir à développer de manière significative leurs productions agricoles, les pays africains devraient, au moins pour les prochaines décennies, avoir la possibilité de se protéger par l'application de droits de douane adaptés (à la lumière de ce qu'a été la PAC à ses débuts). La baisse, en monnaie constante, des prix internationaux de produits agricoles est, en effet, contre-productive pour eux car ils ne bénéficient pas des mêmes gains de productivité que les pays concurrents (Shealy, [2005]). Le développement de la production agricole en Afrique implique que les producteurs de ces pays puissent disposer de prix plus rémunérateurs que ceux du marché international (Boussard et Delorme, [2007]). Si l'augmentation des prix doit être réelle, elle doit aussi être suffisamment lente pour ne pas que les consommateurs locaux soient trop durement pénalisés, à moins que ceux-ci ne puissent être accompagnés par des politiques volontaristes de soutien à la consommation (Mazoyer, [2008]). Les producteurs agricoles de ces pays doivent, en outre, bénéficier d'une stabilité plus grande des prix agricoles (Delorme *et al.* [2007]), d'une

démarche structurée de développement agricole (réglementations foncières, développement des infrastructures, diffusion des bonnes pratiques, etc.) et d'un accès facilité au crédit (Vindel, [2005]).

## **Comment encadrer les achats de foncier agricole dans les pays pauvres ?**

L'acquisition de terres agricoles dans les PED (Afrique, Kazakhstan, Cambodge, etc.) par des investisseurs étrangers, surtout en provenance de la Chine (Kaplinsky et Morris [2009]), de la Corée du Sud ou des pays qui bordent le golfe persique, est un phénomène croissant qui suscite, dans les médias, un large écho. En effet, ces acquisitions sont critiquées par de nombreux citoyens, qui y voient une forme moderne de colonialisme. Les vives critiques formulées à cet égard, qui sont spontanées et humainement compréhensibles, prennent souvent le problème sous l'angle de l'éthique et/ou du politique. En ouvrant la réflexion à la question du lien entre ces acquisitions de foncier et la sécurité alimentaire des populations concernées, quelques pondérations aux réactions immédiates méritent parfois d'être introduites.

Si la question des investissements directs à l'étranger fait, depuis de nombreuses années déjà, l'objet de travaux documentés d'économistes, la littérature internationale portant sur les acquisitions de foncier agricole par des investisseurs étrangers est encore assez pauvre. Les débats sur ce thème reviennent souvent sur le devant de la scène à un moment où une action de grande ampleur, telle que celle de la firme privée coréenne Daewoo Logistics, est programmée. Pour mémoire, cette société a fait savoir en 2008 qu'elle entendait signer, avec les autorités politiques de Madagascar, un contrat de location couvrant 1,3 million d'hectares de terres arables pour une durée de 99 ans. L'objectif était de mettre en cultures un million d'hectares de maïs à l'ouest du pays (avec des semences américaines) et 300 000 hectares de palmiers à huile à l'Est (avec des semences d'Indonésie et du Costa-Rica), puis d'exporter ensuite la production vers la

Corée du Sud. Ce projet a finalement été suspendu après que le président du pays a été déposé par ses opposants.

D'après les estimations de l'ONU, les transactions (achat ou location) de terres agricoles entre investisseurs privés et gouvernements ou, de façon moins fréquente, entre gouvernements du sud, ont représenté entre 15 à 20 millions d'hectares au cours des quatre dernières années. Cela représente l'équivalent d'environ un dixième de la surface agricole utile européenne. Ainsi, par exemple, la Chine a acquis 2,8 millions d'hectares en République démocratique du Congo pour créer la plus importante plantation de palmiers à huile (Chaponnière, [2009]) ; la Libye exploite 100 000 hectares au Mali pour y produire du riz et l'Arabie Saoudite cherche à obtenir un bail sur 500 000 hectares en Tanzanie. D'après les travaux conduits en Afrique subsaharienne par la FAO, l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIEED) et le Fonds international pour l'agriculture et le développement (IFAD), il apparaît que les terres les plus demandées sont celles qui peuvent être irriguées (FAO, [2009-a]).

Pour augmenter la productivité et la production agricole dans les PED, singulièrement en Afrique, les experts internationaux mettent souvent l'accent sur la nécessité de déployer plus de capitaux au service de l'agriculture. Au cours des deux dernières décennies, les montants consacrés à ces investissements ont été limités en raison, d'une part, d'un manque de ressources budgétaires des pays concernés, et d'autre part, d'un faible ciblage des crédits de l'APD sur les projets agricoles. Les investissements privés de firmes étrangères dans le secteur agricole des PED comportent de nombreux risques tels que l'expropriation des petits paysans locaux, la dégradation de l'environnement, la raréfaction des disponibilités alimentaires pour les populations locales ou le sentiment amer d'une dépossession du patrimoine naturel national. Ces investissements peuvent néanmoins aussi avoir de l'intérêt dans les cas où une collaboration étroite est engagée entre les populations locales, les autorités nationales et les investisseurs. Les principaux bénéfices concernent le transfert de technologies (surtout si les productions agricoles développées par les

firmer correspondent à celles rencontrées traditionnellement dans la zone d'implantation), la création d'emplois, l'augmentation de la productivité ou la structuration de réseaux locaux (Hallam, [2009]).

Dans ce contexte ambivalent, il semble opportun de disposer d'une instance internationale, indépendante, habilitée à émettre des recommandations sur les vertus et les insuffisances des projets d'investissements envisagés. Cette instance pourrait suggérer aux gouvernements impliqués l'abandon des projets qui iraient à l'encontre de l'intérêt des populations locales ou du développement durable. Un premier pas dans cette direction a été accompli lors du sommet du G8 (groupe composé de l'Allemagne, du Canada, des Etats-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni et de la Russie) qui s'est déroulé en juillet 2009 à Aquila en Italie. Les dirigeants de ces huit pays industrialisés ont, en effet, annoncé qu'ils proposeraient, à l'initiative du Japon, un code de bonne conduite en matière d'investissement agricole international. Les pays du G8 ne peuvent certes pas s'imposer dans les discussions entre pays du Sud, mais ils peuvent peser sur les décisions au travers des fonds d'investissements.

## **Le développement des biocarburants est-il souhaitable ?**

La production de biocarburants, qui provient pour une grande part de la filière alcool (par la fermentation et la distillation de canne à sucre, de maïs, de sucres de betterave, de blé, etc.) et dans une moindre mesure de la filière huile (par l'extraction et l'estérification de colza, de tournesol, d'huile de palme, de soja, de jatropha, etc.), se développe rapidement sur la planète. D'après la FAO et l'OCDE, la production mondiale d'éthanol devrait atteindre 148 milliards de litres en 2018 contre 79 milliards de litres en 2009 ; de même, celle de biodiesel pourrait atteindre 43 milliards de litres en 2018 contre 19 milliards en 2009 (OCDE-FAO, [2009]).

Les Etats-Unis assurent, au travers essentiellement de la valorisation du maïs grain, près de la moitié de la production mondiale de biocarburants sous la forme d'éthanol (Hoekman, [2009]). Ce développement, qui devrait se poursuivre dans la décennie à venir (35% de la production américaine du maïs grain et 25% de celle de soja devraient être utilisés par ce canal en 2015), résulte d'un fort volontarisme politique qui s'est manifesté successivement au travers de plusieurs décisions politiques : Biomass Research and Development Act en 2000, Farm Bill en 2002, Energy Policy Act en 2005 et Energy Independence and Security Act en 2007. Le Brésil, qui partage avec les Etats-Unis le fait de bénéficier de larges surfaces agricoles, occupe le second rang mondial des pays producteurs d'éthanol (avec 36% du total mondial en 2009). Dans ce pays, où près de 45% de toute l'énergie consommée provient de sources renouvelables (hydroélectricité et biomasse), les biocarburants sont issus, pour l'essentiel, de l'utilisation de la canne à sucre, dont l'efficacité productive (litres d'éthanol produit par hectare) est deux fois supérieure à celle du maïs grain. Dans ces deux pays, des financements publics conséquents ont été déployés pour accompagner la création d'industries et soutenir la structuration des filières. L'UE occupe, loin derrière, la troisième position des pays producteurs de biocarburants (7% de la production mondiale d'éthanol et 41% de la production de biodiesel, surtout à partir de Colza). La production européenne devrait également augmenter puisque le Conseil européen s'est fixé pour objectif de porter à 10% d'ici à 2020 la proportion de biocarburants dans la consommation d'essence et de gazole destinée au transport (Banse *et al.* [2008] ; Swinkank, [2009]). Cet objectif est conditionné au fait que la production ait un caractère durable et que les biocarburants de la seconde génération soient mis sur le marché.

Les biocarburants jouent certes un rôle de plus en plus conséquent dans l'utilisation des surfaces agricoles aux Etats-Unis et au Brésil, mais ils n'occupent encore qu'une faible part des terres cultivées de la planète (moins de 1% selon certaines estimations). Sans mésestimer leur rôle potentiellement négatif pour la sécurité alimentaire mondiale, il convient d'objectiver

davantage leur influence spécifique (Chakravorty et Hubert [2009]). Dans un contexte médiatique où la tentation est parfois grande de résumer les problèmes de la faim à des équations simples et visuellement porteuses (par exemple sous l'angle d'une opposition d'images entre des trucks américains assoiffés de pétrole et de jeunes africains affamés), il convient de rappeler combien l'insécurité alimentaire résulte d'une imbrication de facteurs, climatiques, logistiques, économiques, et politiques. Si les biocarburants détournent une fraction de la production des végétaux de la consommation humaine (estimée aujourd'hui à moins de 5% des céréales), des leviers existent aussi pour accroître l'offre de denrées alimentaires : l'augmentation des terres cultivées, la hausse des rendements, le développement de plusieurs cultures par an ou l'association de différentes productions sur une même surface (Guyomard, [2009]).

Dans le cas du maïs grain, de nombreux experts s'accordent pour dire que le développement des biocarburants aux Etats-Unis a eu une influence sur la hausse des prix observée en 2007-2008, ce qu'autant plus que les Américains sont les principaux exportateurs mondiaux. Dans d'autres filières végétales, comme le riz ou même le blé, l'impact des biocarburants sur les évolutions de prix demeure plus modeste et, en tout état de cause, plus difficilement chiffrable (Chalmin, [2008]).

La production mondiale de biocarburants, même si elle progresse, demeure quantitativement limitée par rapport à la demande totale d'énergie. Au stade actuel des technologies employées, ils ne pourront être qu'un substitut parmi d'autres à l'énergie fossile. Outre les débats relatifs à l'insécurité alimentaire, les biocarburants donnent lieu à de nombreuses controverses qui concernent leur efficacité environnementale en termes de réduction des gaz à effet de serre (Cockerill et Martin, [2009]). Sur ce plan, ceux de la première génération ne sont pas optimaux. Moyennant d'importants progrès scientifiques à réaliser, ils seront progressivement abandonnés au profit de ceux de la deuxième ou de la troisième génération (Patil *et al.* [2008] ; Carere *et al.* [2009]).

## Quels arbitrages internationaux sur les plantes génétiquement modifiées ?

A l'échelle mondiale, les surfaces cultivées de plantes génétiquement modifiées (PGM) se sont fortement développées au cours de la dernière décennie (Qaim, [2009]). Elles atteignent 134 millions d'hectares en 2009, contre 2 millions d'hectares en 1996 (James, [2009]). Ainsi, elles couvrent 2,5% de la surface agricole mondiale et 9% des terres arables. Les PGM concernent surtout les cultures de soja (77% des 90 millions d'hectares cultivés dans le monde), de coton (49% des 33 millions d'hectares cultivés dans le monde), de maïs (26% des 158 millions d'hectares cultivés dans le monde) et de colza (21% des 31 millions d'hectares cultivés dans le monde). D'après les estimations mondiales de l'ISAAA (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications) pour l'année 2009, 14 millions d'agriculteurs ont cultivé des PGM, dont 90% étaient de petits paysans localisés principalement en Chine et en Inde. Le nombre de pays ayant eu recours aux PGM a progressé en passant de six en 1996 (première année de commercialisation) à vingt-cinq pays en 2009.

Les PGM sont cultivées pour 47% aux Etats-Unis (64 millions d'hectares), pays où elles représentent environ 15% de la surface agricole et 35% des terres arables. Les taux d'adoption des PGM ont progressé pour les quatre cultures mentionnées précédemment. Avec 21 millions d'hectares, soit 16% du total mondial, le Brésil arrive en seconde position, en raison principalement du développement des cultures de soja (16 millions d'hectares en PGM) et d'un taux d'adoption en croissance (71% en 2009). Il devance désormais, mais de très peu, l'Argentine (21 millions d'hectares).

Loin derrière ce trio de tête, arrive l'Inde. Ce pays cultivate, grâce à un nombre conséquent de producteurs (5,6 millions), 8 millions d'hectares de coton Bt. D'après certains observateurs (James, [2009]), la culture de coton Bt a favorisé une augmentation des rendements, une réduction de l'utilisation d'insecticides et le passage, en dix ans, d'une situation d'importateur de

coton à celle d'exportateur. Le Canada occupe, avec 8 millions d'hectares, la cinquième position mondiale devant la Chine (4 millions d'hectares en coton, tomate, peuplier, papaye et poivron), le Paraguay (2 millions d'hectares, surtout de soja) et l'Afrique du Sud (2 millions d'hectares de maïs, soja et coton). Tous les autres pays concernés par les PGM ont une superficie inférieure à un million d'hectares. Sur le continent africain, et outre le cas précédemment évoqué de l'Afrique du Sud, deux pays viennent de recourir à l'implantation de PGM : le Burkina Faso qui a développé 115 000 hectares de coton Bt en 2009 (contre 8 500 hectares en 2008) et l'Égypte (1 000 hectares de coton Bt). Au sein de l'UE, six pays, par ordre décroissant l'Espagne, la République Tchèque, le Portugal, la Roumanie, la Pologne, la Slovaquie, ont planté officiellement du maïs Bt pour une surface de 94 700 hectares (sur une base commerciale).

Si le développement des PGM, ou plus globalement des OGM, est une réalité à l'échelle internationale, le débat sur leur avenir à long terme est d'autant plus complexe à mener qu'il soulève une question d'ordre éthique (ITCSD, [2007]). L'être humain peut-il ou, plus exactement, doit-il intervenir aussi directement sur la nature en utilisant une technologie issue du génie génétique qui permet d'accélérer un processus de sélection ? Au-delà de cette interrogation, dont les réponses donnent lieu à des polémiques intenses mais plus ou moins argumentées, le débat sur les OGM est difficile à conduire dans la mesure où les scientifiques ne disposent pas toujours d'un recul temporel suffisant pour apprécier, aussi finement que possible, tous leurs effets supposés.

En attendant d'en savoir un peu plus sur un plan scientifique, certains gouvernements recourent au principe de précaution. Celui-ci signifie, du moins dans sa définition française, que l'absence de certitudes (compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment) ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, ce à un coût économiquement acceptable. Dans l'UE, et à la demande de la France où les opposants aux OGM ont été particulièrement actifs, tous les produits alimentaires contenant

plus de 0,9% d'OGM (ou de produits dérivés d'OGM) doivent être étiquetés afin que les consommateurs soient correctement informés. Cependant, le lait ou la viande d'un animal nourri avec des aliments génétiquement modifiés, comme cela est fréquent avec le soja importé des Etats-Unis ou du Brésil, ne sont pas étiquetés comme produits génétiquement modifiés.

Le débat engagé sur le devenir des OGM est complexe et source de vives polémiques car il est traversé par une profusion d'arguments (Graff *et al.* [2009]), plus ou moins scientifiquement établis, exprimant alternativement des craintes ou des espoirs (Hull *et al.* [2009] ; Asante, [2008]) :

- Les craintes les plus courantes concernent, par exemple, les dommages potentiels causés à la santé humaine (toxicité ou allergénicité), les atteintes à l'environnement (déstabilisation de certains écosystèmes ou dissémination dans l'environnement des nouveaux gènes introduits), la perte de biodiversité végétale, l'appropriation des biens vivants par les grandes multinationales privées, la dépendance économique croissante des producteurs par un achat obligatoire de leurs semences aux firmes.

- Les espoirs avancés sont ceux liés à la croissance des rendements (Moschini, [2008]), à la baisse des besoins des végétaux en engrais, à leur plus grande résistance aux maladies ou à certains insectes (ce qui permet de réduire l'apport de pesticides), à leur tolérance à certains herbicides (ce qui permet des traitements plus simples et une lutte plus efficace), à leur meilleure résistance aux milieux hostiles (sécheresse ou salinité des sols), à l'amélioration de leurs qualités intrinsèques (comme l'augmentation de la teneur en vitamine A qui permet de réduire les risques de cécité dans les PED) ou aux applications médicales qui pourraient en découler à long terme (obtention de molécules ou de vaccins).

L'existence d'un débat controversé sur les OGM est aussi utile que la recherche scientifique sur ce thème (et pas seulement celle issue des firmes privées) paraît indispensable pour faire reculer le front de la connaissance, lever le voile sur certains doutes ou étayer de nouvelles hypothèses. Tous les gouvernements du monde n'ont pas les mêmes craintes, ni les mêmes attentes à l'égard de ces nouvelles biotechnologies (Azadi, [2010]).

Du fait d'un climat favorable, de rendements déjà élevés et d'une production abondante de denrées alimentaires, il est aisé de comprendre que les citoyens européens, dotés de surcroît d'un niveau de vie nettement supérieur à la moyenne, sont plus précautionneux ou plus dubitatifs quant à l'intérêt de développer, chez eux, des PGM. Pour autant, cela suffit-il pour préconiser un arrêt généralisé de ces cultures dans le monde ? Comme il est difficile d'apporter une réponse argumentée à cette interrogation sans tenir compte de la situation des autres pays et des attentes des autres citoyens, il est nécessaire d'imaginer une gouvernance plus mondiale de ce dossier. L'existence d'une instance internationale, aussi indépendante que possible des firmes privées qui dominent ce secteur, pourrait être utile pour faire une synthèse des avancées scientifiques et procéder aux recommandations politiques qui s'imposent.

La sous-alimentation frappe aujourd'hui un milliard de personnes sur la planète, localisées principalement dans les pays asiatiques et africains. Dans un tel contexte, est-il encore possible de demeurer béatement optimiste ou de se rassurer en observant, au fil de longues séries statistiques de la FAO, une décroissance de la part des personnes sous-alimentées dans population mondiale ? La réponse est clairement négative. Les pays développés (dont ceux de l'UE, de l'Aléna et de l'Océanie) ainsi que les PED exportateurs nets de produits agricoles (dont ceux du Mercosur) ont désormais la responsabilité de trouver, au moyen d'une rénovation concertée des politiques agricoles et commerciales, les meilleures issues possibles pour participer à résoudre durablement la complexe équation de la fin de la faim. Ils en ont même l'obligation s'ils ne veulent pas être confrontés à une recrudescence de guerres ou à des mouvements incontrôlables d'im-

migration. La satisfaction de cet objectif n'est certes pas uniquement conditionnée à leurs actions futures. Les PMA et/ou PED importateurs nets de produits agricoles ont également une lourde pierre à apporter à cet édifice, au travers de leur organisation sociale (meilleure maîtrise de la démographie, développement de l'éducation, etc.) et politique (respect des processus démocratiques, partage plus équitable des richesses, structuration des filières agricoles, etc.).

Plusieurs raisons justifient que la question de la sécurité alimentaire soit désormais placée au cœur des priorités des différentes instances internationales (Banque mondiale, FAO, FMI, OCDE, OMC). Force est, en effet, de considérer que les stratégies mises en œuvre en la matière, depuis au moins vingt ans, n'ont pas été couronnées de tous les succès pressentis ou anticipés. Dans une vision prospective, il importe surtout de bien prendre acte du fait que l'agriculture mondiale devra pratiquement doubler sa production agricole d'ici au milieu du XXI<sup>e</sup> siècle, en raison de la croissance démographique (+2,3 milliards d'habitants entre 2009 et 2050 avec une grande hétérogénéité spatiale de cet essor et une concentration urbaine accentuée), de la modification des régimes alimentaires et du développement des biocarburants. En dépit des progrès scientifiques qui favorisent l'obtention de gains de productivité, elle devra y parvenir dans un contexte sûrement plus difficile qu'aujourd'hui du fait de la raréfaction du pétrole, du réchauffement climatique et de la baisse des disponibilités en foncier agricole. Ces évolutions exigeront une réorientation du modèle de développement de l'agriculture. Pour la favoriser, du moins dans le cadre limité de la PAC, il semble opportun de réorienter une partie des soutiens publics alloués aux agriculteurs de façon à privilégier au mieux la voie d'une agriculture productive, soucieuse de ses territoires et écologiquement intensive. L'urgence n'est donc pas, y compris dans l'intérêt des pays les plus pauvres, de réduire drastiquement les soutiens attribués à l'agriculture européenne, mais de les réorienter.

Le développement de l'agriculture dans les PMA et les PED importateurs nets est pénalisé par la baisse tendancielle, en valeur constante, des prix internationaux des produits agricoles

de base et, parfois, par l'impact des instruments utilisés dans les pays développés pour soutenir leur agriculture. Il suppose donc, à la lumière de ce dont la PAC a bénéficié à ses débuts, de donner à ces pays la possibilité de se protéger davantage d'importations à bas prix en provenance du marché international. Une telle protection doit être envisagée, y compris si cela génère le besoin de mettre en œuvre des politiques, financées par des fonds internationaux, de soutien aux consommateurs, ce pour leur permettre de faire face à la hausse induite des prix intérieurs des denrées alimentaires. Cela suppose aussi d'inciter les populations rurales à s'engager en agriculture, plutôt que de fuir désespérément les campagnes à la recherche d'un Eldorado économique au demeurant rarement atteint en périphérie des mégalopoles. Le développement de la production agricole dans ces pays exige aussi de stimuler les investissements en agriculture pour accroître la productivité des facteurs, en autorisant le cas échéant, sous certaines conditions strictes de durabilité environnementale et de respect de l'intérêt des populations locales, les investissements directs étrangers.

L'abandon de toutes les formes de subventions aux exportations, l'encadrement renforcé des mesures de soutien des revenus agricoles, l'instauration d'un traitement spécial différencié pour les PED et les PMA, la création par l'UE de l'accord « tout sauf les armes », le mécanisme de sauvegarde spéciale envisagé dans le cadre du cycle de Doha sont autant d'évolutions positives qui doivent être reconnues. Celles-ci ont été permises grâce à l'existence de l'OMC. Cette organisation est donc utile pour fixer des règles multilatérales transparentes qui favorisent une meilleure régulation du commerce entre les pays. Ses membres doivent cependant mieux prendre en considération le fait que certains espoirs fondés lors de la signature de l'acte final du cycle de l'Uruguay ont été largement déçus. Ainsi, la libéralisation des marchés agricoles n'a pas permis d'enrayer la faim dans les pays les plus pauvres. De même, et comme le soulignent les résultats de plusieurs modèles construits pour évaluer l'impact économique d'une libéralisation accrue, ces pays ne seraient pas bénéficiaires d'une nouvelle baisse des droits de douane dans la mesure où

nombre d'entre eux bénéficient déjà d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés.

La diversité et la complexité des questions soulevées par le développement agricole et la sécurité alimentaire mondiale (règles commerciales multilatérales, constitution de stocks stratégiques, innovation dans des systèmes agricoles plus durables, recours aux biocarburants, limitation de la déforestation, encadrement des OGM, etc.) justifient pleinement l'existence d'une plus forte concertation, à l'échelle internationale, entre les politiques commerciales, environnementales et agricoles.

*Les auteurs remercient les rapporteurs anonymes pour leurs suggestions et corrections proposées.*

*Edgard Pisani a été ministre de l'agriculture du Général de Gaulle de 1961 à 1966. Né en 1918, son parcours politique a été non seulement long, mais aussi particulièrement riche. Il a occupé les fonctions de directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur [1946], préfet de la Haute-Marne [1947], député-maire de Montreuil Bellay [1965-1975], sénateur de la Haute-Marne [1974-1981], commissaire européen [1981-1983], haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie [1984-1985], chargé de mission auprès du Président de la République [1986 à 1992] et président de l'Institut du monde arabe [1988 à 1995].*

*Vincent Chatellier est ingénieur de recherche et économiste à l'Institut national de la recherche agronomique (Inra). Il dirige le laboratoire d'études et de recherches économiques (LERECO), unité de recherche basée à Nantes et relevant du département SAE2 de l'Inra.*

## Références

- M. Abbas [2009] : *L'Europe face au changement climatique, pour une régulation commerciale climat-compatible*, **Futuribles**, 349, pp. 53-69.
- R. Ackrill, A. Kay et W. Morgan [2008] : *The Common Agricultural Policy and its Reform : the Problem of Reconciling Budget and Trade Concerns*, **Canadian Journal of Agricultural Economics**, 56, pp. 393-411.
- G. Allaire [2010] : *Emergence d'un nouveau système productif en agriculture*, **Canadian Journal of Agricultural Economics**, 44, pp. 461-469.
- K. Anderson [2010] : *International Trade Policies Affecting Agricultural Incentives in Developing Countries*, **Handbook of Agricultural Economics**, pp. 3215-3252.
- APCA [2009] : *PAC, les décisions du bilan de santé*, **Chambres d'agriculture**, n° 985, pp. 11-50.
- D.K Asante [2008] : *Genetically Modified Food, the Dilemma of Africa*, **African Journal of Biotechnology**, 7 (9), pp. 1204-1211.
- H. Azadi et P. Ho [2010] : *Genetically Modified and Organic Crops in Developing Countries, a Review of Options for Food Security*, **Biotechnology Advances**, 28 (1), pp. 160-168.
- T.G. Azcarate [2010] : *Le débat sur le futur de la PAC et la PAC du futur après 2013*, note de recherche, 21 p.
- M. Banse, H.V. Meijl, A. Tableau et G. Woltjer [2008] : *Impact of EU Biofuel Policies on World Agricultural and Food Markets*, 107th EAAE, Séville (Espagne), 1<sup>er</sup> février, 28 p.
- M. Barnier [2008] : **Qui va nourrir le monde, pour une nouvelle révolution agricole**, Acropole, 187 p.
- G. Bazin [2010] : *Quelle PAC après 2013 ?*, communication de l'académie d'agriculture de France, Paris, 12 p.
- J. Berthelot [2008] : *Les causes de l'essor et de l'éclatement de la bulle des prix agricoles*, **OCL (oléagineux, corps gras lipides)**, 6, pp. 351-363.
- D. Bianchi [2006] : *La politique agricole commune (PAC) : toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Emile Bruylant, 639 p.
- H. Binswanger-Mkhize et A.F. McCalla [2010] : *The Changing context and Prospect for Agricultural and Rural Development in Africa*, **Handbook of Agricultural Economics**, pp. 3571-3712.
- J.P. Boinon, J.C. Kroll, D. Lépiciér, A. Leseigneur et J.B. Viallon [2008] : *La mise en œuvre des DPU dans les Etats membres de l'UE*, **Notes et études économiques**, n°31, pp. 7-32.
- L. Bourgeois [2007] : *Sécurité alimentaire, une affaire d'Etat (la PAC est-elle nécessaire ?)*, **Futuribles**, 326, pp. 5-26.
- J.M. Boussard et H. Delorme [2007] : *La régulation des marchés agricoles internationaux : un enjeu décisif pour le développement*, L'Harmattan, 337 p.
- J.C. Bureau et L.P. Mahé [2009] : *CAP Payments After 2013 and Rural Public Goods*, **Rivista dell'Associazione Rossidoria**, pp. 29-55.
- A. Burell [2009] : *The CAP, Looking Back, Looking Ahead*, **Journal of European Integration**, 31 (3), pp. 271-289.

- J.C. Bureau [2007] : **La politique agricole commune**, La Découverte, 121 p.
- J.P. Butault, A. Gohin, H. Guyomard et A. Barkaoui [2005] : *Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003*, **Revue française d'économie**, 20 (1), pp. 57-107.
- C.R. Carere, R. Sparling, N. Cicek et D.B. Levin [2009] : *Third Generation Biofuels Via Direct Cellulose Fermentation*, **International Journal of Molecular Science**, 9 (7), pp. 1342-1360.
- CGAAER [2010] : *Prospective PAC 2020*, rapport, 50 p.
- U. Chakravorty, M.H. Hubert et L. Nostbakken [2009] : *Fuel versus Food*, **Annual Review of Resource Economics**, 1, pp. 645-663.
- P. Chalmin [2008] : *Que peuvent les marchés ? OCL (oléagineux, corps gras lipides)*, 6, pp. 391-395.
- J.R. Chaponnière [2009] : *La dérive des continents : l'Asie et l'Afrique*, **Futuribles**, 350, pp. 5-25.
- V. Chatellier [2009] : *L'avenir de la PAC après 2013, la réforme des mécanismes de régulation des marchés*, workshop de la commission agriculture du Parlement européen, 28 p.
- V. Chatellier et H. Guyomard [2010] : *Le bilan de santé de la PAC en France : une profonde redistribution budgétaire ?* Colloque de l'OCDE, Paris, 10-11 mars, 16 p.
- S. Cockerill et C. Martin [2009] : *Are Biofuels Sustainable? The European Union Perspective*, **Biotechnology for Biofuels**, 1 (9), 6 p.
- F. Colson [1999] : *Réconcilier l'agriculture avec ses territoires*, **Etudes**, 390 (5), pp. 619-628.
- Commission européenne [2009] : *Consultation sur la future stratégie « UE 2020 »*, doc. de travail, 15 p.
- Conseil européen [2009] : *Règlement (CE) n°73/2009 du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune*, 243 p.
- H. Delorme [2006] : *La PAC : anatomie d'une transformation*, Les presses de Sciences Po, 404 p.
- H. Delorme, A. Lipchitz et A. Bonnet [2007] : *Dynamique des prix agricoles internationaux*, **Notes et études économiques**, 27, pp. 7-29.
- M. Desriers [2007] : *L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique*, **Agrreste cahiers**, 2, pp. 3-14.
- P. Dupraz et Y. Desjeux [2010] : *Les effets environnementaux de l'agriculture et la PAC*, colloque SFER-AES, Edimbourg, 29 mars, 9 p.
- D. Dupré et M. Griffon [2008] : **La planète, ses crises et nous**, Atlantica, 301 p.
- K. Erjavec et E. Erjavec [2009] : *Changing EU Agricultural Policy Discourses? The Discourse Analysis of Commissioner's Speeches 2000-2007*, **Food Policy**, 34, pp. 218-226.
- FAO [2009-a] : *Land Grab or Development Opportunity*, rapport, 110 p.
- FAO [2009-b] : *How to Feed the World in 2050?*, rapport, 35 p.
- FAO [2010] : *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, rapport, 42 p.
- FAPRI [2009] : *World Agricultural Outlook*, rapport, 76 p.
- H. Gaymard [2009] : *L'agriculture au cœur de l'avenir de l'Afrique*, **Politique étrangère**, 2, pp. 265-276.

- A. Gohin [2009] : *Quelles conséquences d'une suppression de la PAC après 2013 ?*, **Revue d'économie politique**, 4, pp. 633-651.
- G.D. Graff, G. Hochman et D. Zilberman [2009] : *The Political Economy of Agricultural Biotechnology Policies*, 12 (1), **The Journal of Agrobiotechnology Management & Economics**, pp. 34-46.
- M. Griffon [2007] : *Pour des agricultures écologiquement intensives, des territoires à haute valeur environnementale et de nouvelles politiques agricoles*, doc. de travail, 73 p.
- C. Golay [2010] : *Crise et sécurité alimentaire, vers un nouvel ordre alimentaire mondial ?*, **Revue internationale de politique de développement**, 1, pp. 229-248.
- H. Guyomard et C. Le Mouel [2007] : *Prospective agriculture 2013*, rapport, 19 p.
- H. Guyomard [2009] : *Nourrir la planète de façon durable est possible, à condition que...* **Politique étrangère**, 2, pp. 291-303.
- D. Hallam [2009] : *International Investments in Agricultural Production*, présenté à la conférence « land grab: the race for the world's farmland », Washington, 5 mai, 8 p.
- B. Hervieu [2008] : **Les orphelins de l'exode rural : essai sur les agricultures et la campagne**, éditions de l'Aube, 152 p.
- S.K. Hoekman [2009] : *Biofuels in the US, Challenges and opportunities*, **Renewable Energy**, 34 (1), pp. 14-22.
- R. Hull, G.T. Tzotzos et G. Head [2009] : *Genetically Modified Plants, Assessing Safety and Managing Risk*, **Academic Press**, 239 p.
- R. Ichter [2009] : *Le cycle de Doha, une négociation du passé*, Paysan, pp. 25-33.
- ITCSD [2007] : *Biotechnology: Addressing Key Trade and Sustainability*, rapport, 107 p.
- P. Jacquet [2007] : *L'aide publique au développement*, **Economie internationale**, 108, pp. 139-152.
- C. James [2009] : *Etat mondial des plantes GM commercialisées*, **ISAAA brief**, 41, 44 p.
- J.P. Jamet [2008] : *Politiques agricoles : libre-échange et nouvelles régulations*, **OCL**, 6, pp. 396-399.
- T.E. Josling [2008] : *Agricultural Policies in Developed Countries*, **Journal of Agricultural Economics**, 25 (3), pp. 229-264.
- Journal officiel de l'UE [2008] : *Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'UE*, Règlement, 153 p.
- R. Kaplinsky et M. Morris [2009] : *Chinese FDI in Sub-Saharan Africa; Engaging with Large Dragons*, **European Journal of Development Research**, 24 (1), 23 p.
- J. C. Kroll [2006] : *Les politiques actuelles permettent-elles d'atteindre le développement durable en agriculture ?*, **Oléagineux corps gras lipides (OCL)**, 13 (2), pp. 90-102.
- P. Lacombe [2002] : **L'agriculture à la recherche de ses futurs**, éditions de l'Aube, 192 p.
- A. Ledent et P. Burny [2002] : *La PAC : des origines au troisième millénaire*, **Presses agronomiques de Gembloux**, 600 p.
- J. Loyat et Y. Petit [2008] : *La politique agricole commune*, La Documentation française, 206 p.
- L.P. Mahé [2010] : *A New Payment Scheme for the CAP Beyond 2013*, workshop de la commission agriculture du Parlement européen, 17 mars, 7 p.

- A. Massot [2010]: *Les politiques structurelles et de cohésion après le traité de Lisbonne*, rapport de la Direction générale des politiques internes du Parlement européen, 58 p.
- M. Mazoyer [2008]: *La situation agricole et alimentaire mondiale : causes, conséquences, perspectives*, OCL, vol 6, pp. 385-390.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche [2009]: *Objectif Terres 2020, pour un nouveau modèle agricole français*, rapport, 45 p.
- MOMAGRI [2008]: *Les dix propositions de Momagri pour une politique agricole et alimentaire internationale*, note, 1 p.
- G.C. Moschini [2008]: *Biotechnology and the Development of Food Markets: Retrospect and Prospects*, **European Review of Agricultural Economics**, 35 (3), pp. 331-355.
- H.O. Nielsen, A.B. Pedersen et T. Christensen [2009]: *Environmentally Sustainable Agriculture and Future Developments of the CAP*, **Journal of European Integration**, 31 (3), pp. 369-387.
- OCDE [2009-a]: *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation*, synthèse, 24 p.
- OCDE [2009-b]: *Coopération pour le développement*, résumé du rapport, 9 p.
- OCDE-FAO [2009]: *Agricultural outlook 2009-2018*, rapport, 79 p.
- OMC [2009]: *Commerce et changement climatique*, rapport, 157 p.
- ONU [2009]: *World Population Prospects-The 2008 Revision*, rapport, 107 p.
- B. Parmentier [2008]: **Nourrir l'humanité, les grands problèmes de l'agriculture mondiale au 21<sup>e</sup> siècle**, *La Découverte*, 274 p.
- J.N. Pretty [2008]: *The Sustainable Intensification of Agriculture*, **Natural Resources Forum**, 21 (4), pp. 247-256.
- V. Patil, K.Q. Tran et H.R. Giselrod [2008]: *Towards Sustainable Production of Biofuels from Microalgae*, **International Journal of Molecular Science**, 9, pp 1188-1195.
- L. Piet, F. Courleux et H. Guyomard [2006]: *Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse*, **Notes et études économiques**, 23, pp. 7-20.
- E. Pisani et M. Lebiez [2008]: *Une politique mondiale pour nourrir le monde*, Springer, 116 p.
- M. Qaim [2009]: *The Economics of Genetically Modified Crops*, **Annual Review of Resource Economics**, 1, pp. 665-694.
- S. Shealy [2005]: *La baisse du prix des produits agricoles, conséquences pour les pays africains*, **Notes et études économiques**, 23, pp. 21-54.
- D.A. Sumner [2009]: *Recent Commodity price Movements in Historical Perspective*, **American Journal of Agricultural Economics**, 91 (5), pp. 1250-1256.
- A. Swinbank [2008]: *Potential WTO Challenges to the CAP*, **Canadian Journal of Agricultural Economics**, 56, pp. 445-456.
- A. Swinkank [2009]: *EU Policies on Bioenergy and their Potential Clash with the WTO*, **Journal of Agricultural Economics**, 60 (3), pp. 485-503.
- G. Van Uden [2010]: *Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 study : preparing for Change*, rapport ECNC, LEI, ZALF, 205 p.
- B. Vindel [2005]: *Mode d'organisation des filières agro-alimentaires en Afrique et efficacité des marchés*, **Notes et études économiques**, 23, pp. 7-20.