

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/AG/NG/W/101
16 janvier 2001

(01-0259)

Comité de l'agriculture
Session extraordinaire

Original: anglais

NÉGOCIATIONS DE L'OMC SUR L'AGRICULTURE

Proposition de la Norvège

Table des matières

	<u>Page</u>
<u>PARTIE I: PROPOSITION</u>	2
1. PRINCIPES GÉNÉRAUX	2
2. DOMAINES DE NÉGOCIATION	3
2.1 Accès aux marchés	3
2.2 Soutien interne	4
2.3 Concurrence à l'exportation	5
2.4 Traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement	5
2.5 Autres questions	6
<u>PARTIE II: FONDEMENTS</u>	7
3. EXPÉRIENCE ET EFFETS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD ACTUEL	7
4. LA QUESTION DE L'ASSOCIATION	8
5. DISPARITÉS ENTRE LES PAYS ET À L'INTÉRIEUR DES PAYS	9
5.1 Variations de la demande	9
5.2 Variations de l'offre	10
6. ENSEMBLE DE MESURES PUBLIQUES NÉCESSAIRES POUR PRENDRE EN COMPTE LES CONSIDÉRATIONS AUTRES QUE D'ORDRE COMMERCIAL	11

PARTIE I: PROPOSITION

PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. L'article 20 reconnaît l'*"objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection"*. Toutefois, s'il impose l'obligation de *poursuivre* le processus de réforme, cela ne signifie pas nécessairement qu'il faut atteindre l'objectif à long terme dans le cadre des négociations en cours. Par ailleurs, l'importance des réductions du soutien et de la protection devrait être déterminée compte tenu notamment de l'expérience tirée de la mise en œuvre de l'Accord actuel, des conséquences entraînées par l'Accord, des considérations autres que d'ordre commercial (ou considérations non commerciales), du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché.

2. Dans le Préambule de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, les Parties reconnaissent que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient permettre l'*"utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique"*. La promotion d'un développement durable et les considérations environnementales devraient être prises en compte dans les négociations.

3. Il faut également prendre en considération les autres engagements multilatéraux se rapportant au processus de réforme. Par ailleurs, les nouvelles questions relatives à des problèmes de société plus vastes doivent être traitées de façon appropriée dans le cadre de ce processus. Cela pourrait permettre également de mieux faire comprendre à la société civile les raisons justifiant sa poursuite.

4. Les produits agricoles sont des produits uniques et essentiels dans toute société. Les considérations non commerciales concernent notamment le fait que l'agriculture contribue par son caractère multifonctionnel à la viabilité des zones rurales, à la sécurité alimentaire, au patrimoine culturel et aux effets bénéfiques pour l'environnement comme le paysage agricole, la diversité agrobiologique et la conservation des terres, ainsi qu'à la santé publique et à la santé végétale et animale. Il convient par ailleurs de réduire autant que possible les effets négatifs sur l'environnement. Comme il est expliqué dans la partie générale de cette proposition de négociation, la plupart des considérations (fonctions) non commerciales sont spécifiques à l'agriculture et présentent des caractéristiques de biens publics qui peuvent justifier une intervention de l'État. En outre, la plupart de ces biens publics ne peuvent être dissociés de l'activité de production agricole proprement dite car ils sont fournis *conjointement* et, partant, dépendent de son maintien. La production agricole est par ailleurs biologique et propre à un lieu. Toutes ces caractéristiques particulières et multifonctionnelles de l'agriculture doivent être prises en considération et appellent le maintien d'un traitement spécial du secteur dans le cadre du système commercial multilatéral.

5. La protection continue et durable des fonctions (considérations) non commerciales de l'agriculture exigeant le maintien d'une production agricole et les objectifs et les conditions de production agricole variant considérablement entre les Membres, la poursuite du processus de réforme ne saurait être fondée sur une approche *identique pour tous*. Il faut dûment tenir compte des différentes situations dans les pays Membres, y compris dans les pays en développement et les économies en transition, et de l'évolution des besoins qui caractérisent le développement du secteur agricole. Il convient en particulier d'accorder l'attention nécessaire aux conditions de production moins favorables et à l'éventail de produits limité dont disposent certains pays pour des raisons climatiques et autres.

6. Il faut accorder une attention particulière aux intérêts des pays en développement, et tout spécialement des pays les moins avancés et des pays importateurs nets de produits alimentaires. La Norvège reconnaît que l'amélioration de l'accès aux marchés des produits agricoles est d'une importance capitale pour de nombreux pays en développement en tant qu'instrument de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté. En outre, les problèmes rencontrés par ces pays du fait de l'insécurité alimentaire et de la dépendance d'une grande partie de la population à l'égard de l'agriculture devraient être soigneusement examinés dans le cadre des négociations pour assurer une souplesse suffisante dans l'élaboration des politiques nationales de manière à développer la production agricole intérieure.

7. Pour atteindre l'objectif mentionné à l'article 20 et consistant à établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, il faut reconnaître notamment le droit qu'a tout pays, selon des règles convenues d'un commun accord, d'assurer la coexistence de plusieurs types d'agriculture.

2. DOMAINES DE NÉGOCIATION

8. Dans la poursuite du processus de réforme, il convient de procéder progressivement et avec prudence en adoptant une approche équilibrée grâce à laquelle les engagements seront pris "*de manière équitable par tous les Membres*", comme il est prévu dans le Préambule de l'Accord, et prenant en considération toutes les préoccupations mentionnées à l'article 20. Les différents intérêts de tous les Membres de l'OMC, et plus spécialement les besoins particuliers des pays en développement, devraient être pris en compte, les considérations non commerciales valables et légitimes dans le contexte d'une agriculture multifonctionnelle pleinement reconnues et traitées de façon appropriée et les distorsions des échanges réduites au minimum.

9. Chaque Membre devrait pouvoir bénéficier d'une certaine souplesse dans l'élaboration de sa politique nationale en vue de développer la production agricole intérieure nécessaire pour permettre de prendre en compte les considérations non commerciales (internes) en fonction des conditions et du potentiel de production, des objectifs et du contexte historique et culturel de chaque pays. La production intérieure de produits agricoles clés est d'une importance capitale pour la Norvège pour pouvoir préserver les fonctions (considérations) non commerciales de son agriculture. Du fait des différences dans les conditions de production tant entre les pays qu'à l'intérieur des pays et de la nécessité de maintenir la production intérieure au niveau nécessaire pour pouvoir prendre en compte de façon appropriée les considérations non commerciales, il faut que les pays qui souffrent d'un désavantage comparatif puissent avoir recours à un ensemble de mesures qui fasse une large place à des mesures liées à la production. En revanche, les mesures qui renforcent la concurrence à l'exportation ne devraient pas être considérées comme faisant partie d'une stratégie à long terme pour traiter les considérations non commerciales. Si ces considérations sont prises en compte, de telles mesures pourraient être soumises à des disciplines plus strictes.

2.1 Accès aux marchés

10. L'amélioration de l'accès aux marchés est un élément-clé du processus de réforme de l'agriculture. Les négociations sur l'accès aux marchés doivent prendre en compte tous les intérêts légitimes, y compris les besoins particuliers des pays en développement.

11. La Norvège applique des tarifs consolidés nuls ou très bas à un certain nombre de produits agricoles comme le sucre, les oléagineux, les fibres, le riz, le maïs, les produits tropicaux et, dans une large mesure, les fruits et légumes. Globalement, mesurés en termes de calories, environ 50 pour cent des besoins intérieurs de la Norvège en produits agricoles sont satisfaits par les importations. La production intérieure se caractérise par un éventail de produits assez limité, relativement peu de

produits étant obtenus localement en raison de conditions de production défavorables et désavantageuses. Les produits importés sont généralement soumis à des tarifs élevés.

12. Eu égard à ce qui précède, la Norvège tient à faire les propositions ci-après:

- Les modalités des nouveaux engagements en matière d'accès aux marchés doivent être définies de façon à permettre aux Membres de ne réduire que de façon limitée les tarifs NPF applicables à leurs produits agricoles clés.
- Lorsque l'on envisage de nouvelles réductions des tarifs NPF, il faudrait accorder une attention particulière aux produits intéressant tout spécialement les pays en développement (voir également la section 2.4).
- Pour les pays ayant un faible degré d'autosuffisance et disposant d'un éventail de produits limité du fait, par exemple, des conditions naturelles de production, la production intérieure de produits agricoles clés est sensible à de nouvelles augmentations des contingents d'accès minimal. Les modalités applicables à ces contingents devraient être définies en conséquence.
- Les contingents tarifaires devraient être administrés d'une manière qui soit transparente, équitable et ne désavantage pas les pays en développement (voir également la section 2.4).
- Compte tenu du caractère particulier de l'agriculture, le mécanisme de sauvegarde spécial (SGS) devrait être maintenu pour fournir une protection suffisante contre les brusques augmentations des importations et les fluctuations des prix (voir également la section 2.4).

2.2 Soutien interne

13. La Norvège tient à faire la proposition ci-après:

- Sur la base des engagements consolidés actuels, la MGS devrait être divisée en deux catégories. La première correspondrait au soutien interne accordé à la production agricole destinée au marché intérieur. Ce soutien devrait faire l'objet d'engagements de réduction moins stricts. La seconde catégorie correspondrait au soutien MGS accordé à la production orientée vers l'exportation. Ce soutien devrait faire l'objet de nouvelles réductions.
- Dans chacune des deux catégories proposées ci-dessus, l'absence de spécificité par produit du soutien MGS devrait être maintenue pour permettre de redistribuer avec souplesse le soutien entre les productions.
- La catégorie bleue devrait être maintenue.
- La catégorie verte devrait être maintenue.
- Les engagements concernant les mesures de soutien interne monétaires devraient chaque année faire l'objet d'ajustements en fonction de l'inflation.
- Une attention particulière doit être accordée aux besoins des pays en développement dans le domaine du soutien interne (voir également la section 2.4).

2.3 Concurrence à l'exportation

14. Dans le cadre d'une approche équilibrée permettant de prendre pleinement en compte les considérations non commerciales dans une agriculture multifonctionnelle (voir plus haut), la Norvège reconnaît la nécessité de disciplines plus strictes pour les mesures qui renforcent la concurrence à l'exportation.¹

15. Il convient de veiller à ce que l'élément subvention de toutes les formes de mesures qui renforcent la concurrence à l'exportation - comme les subventions directes à l'exportation, les crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'État à vocation exportatrice et l'aide alimentaire - soit traité de la même manière dans le cadre de la poursuite du processus de réforme, sans limiter la fourniture d'une aide alimentaire véritable entièrement accordée sous forme de dons et en tenant pleinement compte des effets négatifs possibles du processus de réforme sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

2.4 Traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement

16. Un traitement spécial et différencié pour les pays en développement fait partie intégrante de l'Accord et est particulièrement important pour les pays les moins avancés. L'octroi d'un tel traitement devrait être davantage encouragé dans les domaines de l'accès aux marchés, du soutien interne et de la concurrence à l'exportation. Il faudrait par ailleurs accroître considérablement l'assistance technique liée au commerce fournie aux pays en développement.

17. Le traitement spécial et différencié complète mais ne remplace pas les règles plus générales du système commercial multilatéral. Il convient toutefois d'éviter une fragmentation non souhaitable et non nécessaire du système. Le niveau de développement et le contexte de la politique agricole ne cessant d'évoluer, des mesures concernant un traitement spécial et différencié pourraient ne pas suffire pour répondre aux besoins futurs de pays qui sont aujourd'hui des pays en développement. Il faut donc, dans la poursuite du processus de réforme, veiller à affiner les règles générales du système de commerce des produits agricoles de manière à répondre aux besoins à long terme de tous les pays.

18. Afin de permettre aux pays en développement, en particulier aux moins avancés d'entre eux, de tirer pleinement parti du système commercial multilatéral, la Norvège tient à soumettre pour examen les propositions concrètes ci-après concernant un traitement spécial et différencié:

- Lorsque l'on envisage de nouvelles réductions des tarifs NPF, il faudrait accorder une attention particulière aux produits intéressant tout spécialement les pays en développement.
- L'accès aux marchés des produits originaires des PMA devrait être amélioré aussi bien en ce qui concerne la prévisibilité que les produits visés. Tant les pays développés que les plus développés des pays en développement devraient dans un premier temps accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingents sur une base préférentielle pour la quasi-totalité des produits provenant des PMA.
- Les contingents tarifaires devraient être administrés d'une manière qui soit transparente, équitable et ne désavantage pas les pays en développement.

¹ Il convient toutefois de noter qu'en Norvège de telles disciplines pourraient avoir d'importants effets négatifs au plan intérieur. À l'heure actuelle, environ 10 pour cent de la production de lait norvégienne est transformée en fromage dont l'exportation est subventionnée. De nombreuses exploitations laitières sont situées dans des zones rurales isolées où il n'existe que peu ou pas d'autres possibilités d'emploi.

- Il faudrait donner la possibilité aux pays en développement, en particulier aux moins avancés d'entre eux, de bénéficier d'une répartition préférentielle des contingents tarifaires en place, par exemple grâce à des taux de droits contingentaires préférentiels.
- Le droit d'invoquer la clause de sauvegarde spéciale devrait être étendu à tous les pays en développement qui ne l'ont pas déjà.
- Les niveaux *de minimis* devraient être relevés pour les pays en développement.
- Les dispositions concernant le traitement spécial et différencié en matière de soutien interne adaptées à la situation particulière des pays en développement devraient être élargies comme complément des mesures actuelles de la catégorie verte.
- La *Décision ministérielle sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires* devrait être réexaminée pour assurer sa mise en œuvre effective.

19. La Norvège évaluera minutieusement les différentes propositions concernant le traitement spécial et différencié présentées par les pays en développement dans le cadre des négociations.

2.5 Autres questions

20. La clause de paix devrait être maintenue comme faisant partie intégrante de l'Accord sur l'agriculture afin de préserver la fonction de cette disposition par rapport à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et aux dispositions pertinentes du GATT de 1994.

PARTIE II: FONDEMENTS

3. EXPÉRIENCE ET EFETS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD ACTUEL

21. Depuis le début de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture en 1995, d'importants progrès ont été réalisés pour réformer la politique agricole et faire en sorte que le secteur agricole soit davantage axé sur le marché. Grâce à cet accord, une plus grande attention est aujourd'hui accordée au niveau de soutien et de protection ainsi qu'aux différents types de mesures prises, tant au plan international que national.

22. L'Accord sur l'agriculture *a amélioré la prévisibilité et la stabilité* du secteur. La transformation des mesures non tarifaires à l'importation en droits de douane consolidés et en engagements contraignants en matière de soutien interne et de subventions à l'exportation a constitué un tournant déterminant en ce qui concerne l'accès aux marchés et les régimes de soutien dont elle a favorisé la rationalisation.

23. Les examens des régimes de soutien et de protection des Membres, l'établissement de listes contraignantes et la procédure des notifications annuelles, accessibles au public par le biais d'Internet, constituent un pas important dans le sens de *l'amélioration de la transparence*, tant entre les Membres que vis-à-vis des autres parties intéressées.

24. L'Accord sur l'agriculture a également eu un *effet de discipline* sur l'élaboration de la politique agricole, par rapport à ce qui se passait avant le Cycle d'Uruguay, ainsi que dans les cas où les pays n'ont pas appliqué les niveaux consolidés. Par exemple, de nombreux pays ont entrepris des réformes durant les négociations du Cycle d'Uruguay en prévision du résultat final.

25. Dans le cas de la Norvège, les engagements en matière de soutien interne ont constitué un élément contraignant dans la fixation des prix d'objectifs et/ou des versements compensatoires de base. Nos engagements en matière de subventions à l'exportation sont pour beaucoup dans la modification de notre régime de commercialisation du lait et des produits laitiers et se sont traduits par exemple par des réductions substantielles des contingents laitiers.

26. D'après les informations générales fournies par le Secrétariat, *les résultats du commerce des produits agricoles des pays en développement se sont améliorés* durant la période 1990-1998, la valeur des exportations des pays en développement et leur part dans les exportations mondiales de produits agricoles ayant enregistré des hausses sensibles et importantes.

27. Depuis 1995, les importations totales de produits agricoles de la Norvège ont augmenté de 23 pour cent en valeur nominale. En 1999, le tarif NPF moyen non pondéré applicable aux produits agricoles était de 39,7 pour cent.² Cette même année, la valeur totale des importations de produits agricoles atteignait 2 milliards de dollars EU, le tarif moyen effectivement appliqué étant de 6,5 pour cent.

28. On reconnaît que les engagements actuels ont contribué pour beaucoup à la réalisation de l'objectif à long terme d'une réforme fondamentale. On a toutefois de plus en plus conscience que dans le cadre des négociations sur de nouvelles réductions du soutien et de la protection, les objectifs de société liés aux considérations non commerciales doivent être pris en compte, ce qui pourrait limiter l'importance, le rythme et la répartition des réductions futures. Il est donc nécessaire, dans la

² Y compris l'équivalent *ad valorem* des droits spécifiques. Produits agricoles répondant à la définition donnée dans l'Accord sur l'agriculture. Voir le document WT/TPR/S/70.

poursuite du processus de réforme, de procéder avec prudence et de prendre pleinement en compte la situation particulière de chaque pays.

29. La réforme des politiques dans le cadre de l'OMC doit être entreprise d'une manière qui soit compatible avec d'autres engagements multilatéraux pertinents comme la Convention sur la diversité biologique et les engagements relatifs au droit à l'alimentation. Depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme par les Nations Unies en 1948, un certain nombre de recommandations et d'instruments juridiques internationaux portant sur les préoccupations alimentaires et le droit à l'alimentation ont été élaborés; ils reconnaissent le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim et soulignent la responsabilité de l'État à cet égard.³

4. LA QUESTION DE L'ASSOCIATION

30. La prise en compte des fonctions (considérations) non commerciales, notamment la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement, fait partie intégrante des résultats des négociations du Cycle d'Uruguay et du mandat pour la poursuite du processus de réforme. Durant le Cycle d'Uruguay, la Norvège a souligné l'importance des fonctions (considérations) non commerciales en tant qu'éléments essentiels du processus de réforme global. Si les différents pays accordent une importance et un degré de priorité variables aux fonctions (considérations) non commerciales d'une agriculture multifonctionnelle, leur prise en compte constitue une priorité légitime clé tant dans les pays en développement que dans les pays développés.

31. Eu égard à l'examen approfondi des fonctions (considérations) non commerciales effectué dans le cadre du processus d'analyse et d'échange de renseignements mené par le Comité de l'agriculture de l'OMC, on peut tirer trois conclusions concernant ces fonctions, qui ont d'importantes répercussions pour la poursuite du processus de réforme.

32. **Premièrement, les fonctions (considérations) non commerciales sont souvent spécifiques à l'agriculture.** La plupart des fonctions non commerciales assurées par l'agriculture ne peuvent pas l'être par d'autres secteurs. Parmi les différentes fonctions de ce type répertoriées jusqu'ici par les Membres de l'OMC, la viabilité des zones rurales fait probablement partie des rares cas où d'autres secteurs que l'agriculture peuvent jouer, et jouent un rôle important. Toutefois, dans les régions isolées de bien des pays développés, comme dans le cas des pays en développement dont l'économie est essentiellement de type agraire, la contribution de l'agriculture à l'emploi rural et à la viabilité tant économique que sociale est fondamentale.

33. **Deuxièmement, les fonctions (considérations) non commerciales présentent souvent des caractéristiques de biens publics.** Si les biens privés peuvent être échangés sur le marché, les fonctions non commerciales présentent souvent des caractéristiques de biens publics pour lesquels, par définition, il n'existe pas de marché effectif. Par ailleurs, la possibilité de créer un tel marché semble limitée. Si cela est possible dans certains cas, l'intervention des pouvoirs publics pourrait être justifiée pour remédier à l'insuffisance des fonctions non commerciales ayant des caractéristiques de biens publics et pour internaliser les externalités.

34. **Troisièmement, la plupart des fonctions (considérations) non commerciales ne peuvent être préservées qu'en association avec la production agricole.** La plupart des fonctions non commerciales ne peuvent être dissociées de la production agricole. Ce lien avec la production est complexe et peut avoir un rapport avec l'utilisation de certains types d'intrants, certaines pratiques ou

³ Voir également G/AG/NG/W/36/Rev.1, Note sur les préoccupations non commerciales, Appendice 6.

techniques culturales, certaines formes de production agricole ou tous ces éléments à la fois.⁴ Par exemple, dans le cadre de la politique d'un pays visant à assurer la sécurité alimentaire à long terme, un certain niveau de production vivrière peut être jugé indispensable, outre d'autres facteurs comme l'accès stable aux marchés mondiaux et la constitution de stocks. Par conséquent, la protection continue et durable des fonctions non commerciales suppose que le pays ait un secteur agricole viable et productif.

35. Par ailleurs, la production agricole étant biologique et propre à un lieu, elle présente de nombreuses caractéristiques particulières. Toutes les caractéristiques particulières et multifonctionnelles du secteur agricole doivent être prises en compte et exigent un traitement spécial au sein du système commercial multilatéral. Cela profitera tant aux pays en développement qu'aux pays développés.

5. DISPARITÉS ENTRE LES PAYS ET À L'INTÉRIEUR DES PAYS

36. Comme nous l'avons vu dans la section 4, contrairement à la plupart des biens privés pour lesquels il existe un marché international, les fonctions (considérations) non commerciales ne peuvent en général être assurées par le biais du commerce mais doivent l'être par la production agricole intérieure. Dans une certaine mesure, la sécurité alimentaire constitue une exception, la production agricole intérieure comme un système commercial prévisible et stable contribuant à accroître la sécurité alimentaire. La protection des fonctions (considérations) non commerciales varie considérablement d'un pays à l'autre, ainsi qu'à l'intérieur des pays, selon les priorités nationales (c'est-à-dire les variations de la demande) et le niveau des coûts dans le secteur agricole (c'est-à-dire les variations de l'offre).

37. L'éventail limité de produits dont de nombreux pays sont tributaires lorsqu'il s'agit de prendre en compte des fonctions (considérations) non commerciales est un des aspects particuliers qui doit être dûment pris en considération dans les négociations. La dépendance à l'égard d'un nombre relativement limité de produits de base pourrait être liée à certaines contraintes au niveau de l'offre, comme les conditions climatiques.⁵ La dépendance à l'égard de certains produits de base particuliers pourrait également être liée aux biens publics spécifiques que ces produits fournissent (contribution apportée par la production d'un produit déterminé à la conservation des terres par exemple: importance des rizières dans la lutte contre les inondations et la prévention des glissements de terrain et de l'érosion des sols).

5.1 Variations de la demande

38. En ce qui concerne la demande, pour un certain nombre de raisons liées notamment à leur contexte culturel, économique ou historique, les pays exigent différents biens et services de la part de leur secteur agricole et accordent par conséquent une importance et un degré de priorité variables aux considérations non commerciales dans une agriculture multifonctionnelle.

39. Par exemple, les pays dont l'économie est essentiellement de type agraire ou ceux ne pouvant offrir que peu d'autres possibilités d'emploi à leur population rurale misent davantage sur l'agriculture pour la création d'emplois ruraux que les pays dont la population rurale peut trouver assez facilement un emploi dans d'autres secteurs. Par ailleurs, les pays à faible densité de population accordent généralement une plus large place aux politiques d'établissements humains décentralisés. En outre,

⁴ La question de l'association est développée dans les documents de la série AIE suivants: AIE/22, AIE/48, AIE/57 et AIE/68.

⁵ En Norvège, par exemple, les trois quarts des terres arables ne se prêtent qu'à la production fourragère (herbages essentiellement) pour l'élevage laitier et la production de viande.

dans les pays où l'agriculture constitue une activité économique depuis les temps les plus reculés, la contribution du secteur au patrimoine culturel et à la biodiversité est importante. À titre de troisième exemple, on peut citer la question de la sécurité alimentaire qui est abordée différemment par les pays importateurs nets de produits alimentaires et les pays exportateurs nets de produits alimentaires. Un quatrième exemple concerne les questions liées à l'environnement et à la sécurité alimentaire pour lesquelles la sensibilité du consommateur varie selon les pays.

5.2 Variations de l'offre

40. En ce qui concerne l'offre, les conditions de production agricole au niveau mondial varient considérablement, tant entre les pays et régions qu'à l'intérieur de ceux-ci, en raison des conditions naturelles (climat, sols et topographie notamment), du contexte socioculturel (structure agraire par exemple) et des conditions institutionnelles et économiques (infrastructures et coût de la main-d'œuvre notamment).

41. De nombreux pays en développement, du fait entre autres de conditions climatiques (précipitations faibles et irrégulières par exemple) et de sols ingrats, de la petite taille des exploitations, de l'insuffisance des infrastructures et de leur accès limité aux nouvelles technologies, doivent faire face à des coûts de production supérieurs à la moyenne mondiale. Ces différences dans les conditions de production contribuent à déterminer dans quelle mesure les différents Membres de l'OMC sont à même de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux de produits agricoles.

42. En raison de cette grande diversité des conditions de production, les coûts de production agricole varient considérablement tant à l'intérieur des pays qu'entre les pays. Dans le cas de la production laitière, les coûts actuels de production sont six à sept fois plus élevés en Norvège que pour les producteurs qui ont le meilleur rapport coût-efficacité. Le chiffre correspondant pour le blé/l'orge représente quatre à cinq fois celui du pays producteur le plus performant et fait apparaître la même disparité entre les pays.⁶

43. Les coûts de production agricole de la Norvège sont particulièrement élevés pour plusieurs raisons.⁷ La rudesse du climat, les longues distances à parcourir, le relief ingrat, la faible densité de population et la petite taille des exploitations, combinés au niveau généralement élevé des coûts se traduisent par des coûts très élevés et une compétitivité très faible aux prix des marchés mondiaux.

44. Un ajustement structurel du secteur agricole a contribué et continuera de contribuer à réduire les coûts globaux. Toutefois, dans de nombreux pays comme la Norvège, la marge de réduction est assez limitée. Premièrement, dans ces pays, les conditions naturelles empêchent la production à plus grande échelle, notamment parce que les champs et les exploitations sont relativement dispersés. Deuxièmement, les données présentées dans le tableau 1 montrent que, même si l'on passait à de plus grandes exploitations, les coûts globaux resteraient très élevés, ce qui donne à penser que les coûts liés à la main-d'œuvre et aux conditions naturelles sont très importants. En outre, l'ajustement structurel aurait un impact négatif considérable sur d'importantes fonctions non commerciales telles que l'emploi rural, le paysage agricole et la biodiversité.

⁶ Source: International Farm Comparison Network et Norwegian Agricultural Economics Research Institute.

⁷ Le secteur agricole norvégien présente les caractéristiques suivantes: la taille moyenne de l'exploitation et des champs est d'environ 14 hectares et 1,5 hectare de terres arables respectivement, la taille moyenne d'un troupeau est de 13 vaches et les pentes sont raides (près de 20 pour cent des terres arables ont une pente de plus de 1:5). Le climat arctique et subarctique y est rude, caractérisé par de basses températures et par une courte saison agricole, variant de 100 à 190 jours selon la latitude. L'élevage se fait à l'étable pendant une période allant de 230 à 290 jours par an.

6. ENSEMBLE DE MESURES PUBLIQUES NÉCESSAIRES POUR PRENDRE EN COMPTE LES CONSIDÉRATIONS AUTRES QUE D'ORDRE COMMERCIAL

45. Comme on l'a indiqué à la section 4, la plupart des fonctions (considérations) non commerciales ne peuvent être assurées que par un système de production agricole viable. Compte tenu des facteurs qui ont été examinés à la section 5, il apparaît clairement que, du fait des variations considérables des coûts, les fonctions (considérations) non commerciales de l'agriculture dans des pays où les conditions de production sont défavorables et désavantageuses ne peuvent être maintenues sans transferts considérables au secteur agricole.

46. À long terme, la production n'aura lieu que si elle est profitable au niveau de l'exploitation, c'est-à-dire si les revenus tirés de la production agricole couvrent les coûts de production. Le graphique 1 présente les coûts de production et les revenus d'une *exploitation laitière de référence* en Norvège et compare la situation actuelle avec celle qui résulterait d'un scénario "marché mondial seulement" dans lequel toutes les mesures de soutien des catégories bleue et orange, y compris la protection tarifaire, ont été remplacées par des mesures de soutien de la catégorie verte.⁸ Si l'on veut maintenir les fonctions non commerciales, l'application du scénario "marché mondial seulement" ne semble pas possible en Norvège pour deux raisons essentielles qui sont exposées ci-après.

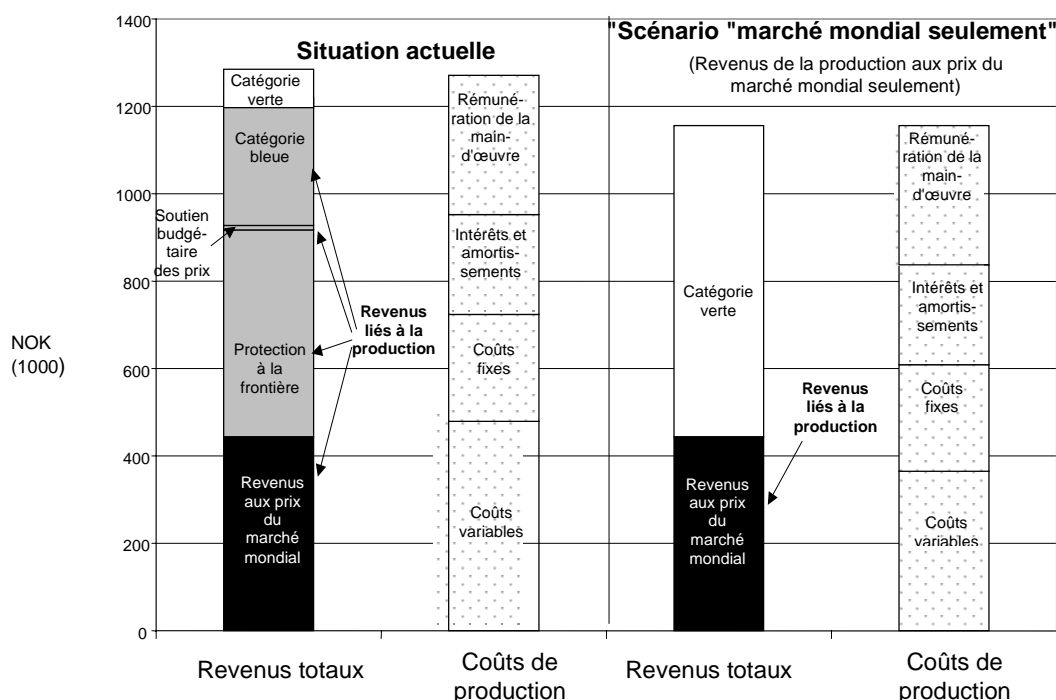
47. Premièrement, le graphique 1 montre clairement que, à long terme, le scénario "marché mondial seulement" n'est pas suffisamment incitatif sur le plan financier pour que les agriculteurs poursuivent les activités de production qui sont nécessaires pour remplir les fonctions non commerciales. À l'heure actuelle, les mesures liées à la production⁹ représentent 61 pour cent des revenus totaux des agriculteurs. Alors que les coûts totaux de production diminueraient légèrement dans le scénario "marché mondial seulement", principalement du fait de la diminution des prix du fourrage, cette réduction serait loin d'être suffisante pour compenser l'élimination des mesures liées à la production qui est prévue. Dans le cas où l'exploitant cherche à maximiser son profit et où les mesures de la catégorie verte sont totalement découplées de la production, celui-ci ne prendrait pas en compte ces mesures dans ses décisions de production. Aux prix du marché mondial seulement, les revenus tirés de la production ne couvriraient que 38 pour cent des coûts de production totaux, ce qui est nettement insuffisant pour que la production agricole soit rentable à long terme.¹⁰

⁸ Il faut noter que la taille et la productivité de l'exploitation type présentée dans le graphique 1 sont bien supérieures à la moyenne nationale. Les conclusions tirées dans cette section reposent sur l'analyse figurant dans le document AIE/68.

⁹ En Norvège, les mesures de soutien liées à la production comprennent les mesures de la catégorie bleue et la mesure globale du soutien (MGS), y compris les mécanismes de soutien par les prix. Actuellement, le soutien des prix du marché résultant de la protection tarifaire représente 41 pour cent du montant total du soutien fourni, selon les estimations, aux producteurs (pourcentage parmi les plus faibles de l'OCDE), d'après les chiffres de l'OCDE pour la période 1997-1999. Dans de nombreux pays, le passage d'une protection tarifaire à un soutien budgétaire serait soumis à des contraintes budgétaires. Par ailleurs, aucune de ces mesures liées à la production n'a le même effet qu'une autre sur la production. Les mesures de la catégorie bleue, par exemple, telles que le soutien de l'élevage et le soutien accordé en fonction des superficies cultivées, n'ont aucun impact sur la production au-delà des plafonds quantitatifs qui sont fixés par le programme de limitation de la production.

¹⁰ La rémunération du capital n'a pas été prise en compte dans les coûts de production présentés dans le graphique 1. En outre, la rémunération de la main-d'œuvre (par homme/année) se réfère à la rémunération véritablement observée et est très basse si on la compare à celle des autres secteurs (ne représentant que 53 pour cent environ du salaire moyen d'un travailleur qualifié du secteur industriel norvégien).

Graphique 1: Revenus et coûts (1998) d'une exploitation laitière de 23 vaches située dans l'Est de la Norvège (2,5 hommes/année)



Source: Exploitation de référence n° 15, Norwegian Budget Committee for Agriculture (prix mondiaux de l'OCDE). Données compilées par le Norwegian Agricultural Economics Research Institute et le Ministère norvégien de l'agriculture.

48. Deuxièmement, alors qu'il a été suggéré de remplacer les mesures liées à la production par des mesures de la catégorie verte qui seraient directement liées à des critères relatifs aux fonctions non commerciales pour prendre en compte des fonctions telles que la biodiversité, le patrimoine culturel ou le paysage agricole, il apparaît qu'un ciblage aussi extensif et aussi détaillé ne serait probablement pas réalisable dans la pratique. Ce ciblage impliquerait vraisemblablement des coûts d'administration et de contrôle très élevés, en particulier dans les régions où le secteur agricole comprend un grand nombre de petites exploitations. Il est bien entendu souhaitable de cibler au maximum les mesures de soutien. Cependant, il faut certainement mettre en balance d'une part les avantages de la précision et d'autre part les coûts d'administration et de contrôle qu'elle entraîne. Par conséquent, s'il faut rechercher à cibler les politiques nationales, un ciblage trop extensif et détaillé ne semble pas réalisable.