

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/CTE/W/97  
10 août 1998

(98-3130)

Comité du commerce et de l'environnement

Original: anglais

## CONSIDÉRATIONS AUTRES QUE D'ORDRE COMMERCIAL À PRENDRE EN COMPTE LORS DES PROCHAINES NÉGOCIATIONS SUR L'AGRICULTURE

### Communication de l'Argentine

La délégation de l'Argentine a fait parvenir au Secrétariat le document ci-après, en lui demandant de le distribuer aux membres du Comité du commerce et de l'environnement en tant que contribution aux travaux relatifs au point 6. L'Argentine a élaboré ce document pour le processus d'analyse et d'échange de renseignements du Comité de l'agriculture.

#### **I. RÉSUMÉ**

1. Tout secteur économique est associé à de nombreux aspects de la réalité et s'inscrit dans un scénario complexe dans lequel rien n'est isolé et tout est "multifonctionnel". La "multifonctionnalité" du secteur agricole est la reconnaissance du caractère complexe de la réalité; elle établit un concept valable pour tous les secteurs commerciaux qui relèvent des disciplines de l'OMC, dont l'agriculture. Ce concept est désigné à l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture sous les termes "considérations autres que d'ordre commercial", qui doivent être prises en compte dans les négociations prévues pour la poursuite du processus de réforme fondamentale du secteur agricole.

2. Tous les pays ont des "considérations autres que d'ordre commercial" valables qui doivent être dûment prises en compte dans le cadre de "l'objectif à long terme [de parvenir à des] réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale" du secteur agricole, reconnu comme étant un processus continu. Le point essentiel consiste donc à trouver la meilleure façon de répondre à ces "considérations autres que d'ordre commercial" tout en respectant cet objectif.

3. L'OMC devant promouvoir la libéralisation des échanges et contribuer à la réalisation de cet objectif, les États Membres ont contracté des obligations et des engagements contraignants; cette approche ne devrait pas nécessiter d'autre justification. Le présent document soutient qu'il y a aussi des raisons économiques et environnementales fondamentales d'éviter d'"exporter" nos propres "considérations autres que d'ordre commercial" vers nos partenaires commerciaux.

#### **II. DES PRIX SAINS DANS L'INTÉRÊT DE L'ENVIRONNEMENT**

4. L'environnement est à la base des "valeurs autres que d'ordre commercial" de secteurs importants et très actifs de nos sociétés. Sa dégradation pose actuellement des problèmes dans le monde entier et, en dépit des différences de revenus, tous les secteurs sociaux sont affectés. La protection de l'environnement est directement liée aux politiques de gestion des ressources naturelles. La production de produits de base nécessite généralement une utilisation intensive des ressources naturelles et la production agricole ne fait pas exception à la règle.

5. La libéralisation des échanges ne garantit pas une meilleure protection de l'environnement, en particulier lorsque le prix des marchandises échangées ne reflète pas véritablement l'intégralité de leur coût de production. D'après la Banque mondiale<sup>1</sup>, les politiques les plus efficaces pour améliorer la gestion de l'environnement sont notamment celles qui s'appuient sur les signaux du marché et sur ceux que donnent les prix pour procéder à une bonne répartition des ressources. Le prix des ressources d'environnement (par exemple, la terre, l'eau, la biodiversité) est généralement sous-évalué de deux façons: a) du fait des subventions qui réduisent de manière effective le coût de la surexploitation ou de la pollution de l'environnement; b) du fait des défaillances des marchés qui, normalement, reflètent uniquement les coûts de production privés, sans tenir compte des dommages causés à autrui par la pollution et l'épuisement des ressources naturelles. Ces deux "défaillances" ont été classées comme des "défaillances des interventions publiques" et des "défaillances du marché".<sup>2</sup>

6. Par conséquent, afin d'encourager une relation de coopération entre les politiques de protection de l'environnement et les accords commerciaux internationaux, nous devrions commencer par éliminer les mesures qui restreignent et perturbent les échanges et qui empêchent que les coûts de production réels ne soient reflétés dans le prix effectif des produits échangés, et alors seulement essayer de faire contrepoids aux défaillances du marché. C'est comme lorsque l'on est confronté à un problème de chaleur excessive dans une pièce: avant de mettre la climatisation en route, il faut essayer d'éteindre le chauffage.

7. Dans une économie de marché, les prix sont le mécanisme d'arbitrage qui détermine la rémunération correspondant à chacun des différents facteurs de production (suivant leur position sur la courbe de l'offre et de la demande). Les prix déterminent les décisions prises par les investisseurs, les producteurs et les consommateurs. Une distorsion des prix altère le message envoyé à tous les agents économiques et a une nette incidence sur l'environnement, en particulier lorsqu'il s'agit des prix des produits de base. Il y a trois raisons à cela: 1) les produits de base constituent le fondement du processus de production, de sorte que tout changement dans leurs prix a des répercussions sur le reste du processus; 2) les produits de base ont une structure des coûts beaucoup plus simple que celle des produits fabriqués à l'aide d'un coefficient d'ouvraison supérieur, ce qui signifie qu'une mauvaise évaluation de la ressource naturelle exploitée (terres, zones de pêche, forêts, air, eau) aura un effet beaucoup plus sensible que dans le cas de produits ayant une structure des coûts plus complexe; 3) enfin, les produits de base sont essentiellement fongibles<sup>3</sup>, de sorte que toute distorsion des prix se répercuterait facilement sur les systèmes internationaux dont elle est issue.

8. Une distorsion des prix aboutit donc à un message inexact. La rareté relative d'un facteur de production quel qu'il soit (par exemple, les ressources naturelles telles que la terre ou l'eau) est occultée, ce qui empêche de déterminer la capacité du système de maintenir une production donnée pendant une certaine période (on parle de "production viable"). Ainsi, pour faire en sorte que la croissance et le développement durable soient compatibles, il faut entreprendre une réforme en deux temps: 1) s'orienter vers les prix du marché libre, c'est-à-dire supprimer les défaillances des interventions publiques qui empêchent les prix de refléter l'intégralité du coût marginal privé de la production et 2) aller au-delà de l'application des prix du marché libre et adopter des politiques faisant contrepoids aux défaillances du marché qui empêchent les prix de refléter l'intégralité des coûts de production.

---

<sup>1</sup>Banque mondiale, *Five years after Rio*. Série Études et monographies, Environnement et développement durable, n° 18, Washington, 1997.

<sup>2</sup> OCDE, *Les effets environnementaux des échanges*, Paris, 1994, page 8.

<sup>3</sup> Qui peut se substituer à un autre produit répondant à la même définition ou être remplacé par lui.

9. En conséquence, la suppression des subventions susceptibles de perturber la production et les échanges, et donc les prix, est une première étape indispensable vers l'exploitation durable des ressources naturelles.

### III. POLITIQUES NATIONALES AUX CONSÉQUENCES MONDIALES

10. La fixation de prix corrects pour les produits agricoles est de la plus haute importance pour la protection de l'environnement pour deux raisons: a) les activités agricoles ont de grandes répercussions sur l'environnement naturel et b) elles se caractérisent par des niveaux de soutien élevés.<sup>4</sup> Puisque nous nous orientons vers une économie mondiale, si une politique en matière de subventions était capable d'altérer le prix international d'un produit agricole, les conséquences de cette distorsion se feraient sentir à l'échelle mondiale.

11. Comme il a été reconnu dans la *Déclaration de Rio*<sup>5</sup>, la protection de l'environnement et le développement durable exigent que soient intégrés dans les prix à la fois les coûts de production privés et les externalités environnementales occasionnées lors de la production, de la distribution, de la consommation et de l'élimination d'un produit.

12. La fixation de prix intégraux relève d'une chimère économique selon laquelle, dans un monde idéal, les modes de consommation et de production tendraient à maximiser le bien-être social. Cependant, cela ne se produit que rarement puisque les prix du marché ne reflètent guère d'effets externes. De plus, comme il a déjà été dit, certaines politiques des pouvoirs publics aggravent encore les défaillances du marché, augmentant l'inefficience et aggravant davantage les pénuries d'ordre environnemental déjà existantes.<sup>6</sup> Par exemple, les politiques agricoles qui subventionnent à la fois la production et l'exportation ont pour effet de déprimer de façon artificielle les prix internationaux, de sorte que ceux-ci ne reflètent même pas le coût de production privé et empêchent ainsi la mise en œuvre de politiques environnementales qui pourraient conduire à l'intégration d'une externalité environnementale dans les prix.

13. Comme l'existence de marchés isolés est de nos jours toute théorique et comme l'environnement est évidemment une question qui dépasse les frontières, la coopération et la coordination sont tout à fait nécessaires.

14. Les pays développés, et en particulier les plus riches d'entre eux, sont les seuls à pouvoir fortement subventionner la production et l'exportation de produits agricoles. Ce faisant, non seulement ils répartissent les ressources budgétaires nationales, mais ils faussent également les prix internationaux. D'après l'OCDE<sup>7</sup>, en 1997, le niveau du soutien de l'agriculture dans les pays membres s'élevait à environ 280 milliards de dollars EU; ce niveau de soutien était fortement concentré sur un nombre restreint de pays de l'OCDE et revêtait l'une des formes qui perturbe le plus les échanges et qui est la moins efficace et la moins transparente qui soit: le soutien des prix du marché.

---

<sup>4</sup> Van Beers & de Moor, André, *Scanning Subsidies and Policy trends in Europe and Central Asia*, Institute for Research on Public Expenditure, recherche financée par le PNUE, La Haye, 1998, page 2.

<sup>5</sup> Voir le Principe 16 de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992.

<sup>6</sup> *Op.cit.*, page 1.

<sup>7</sup> OCDE, *Réforme de la politique agricole: Bilan des réalisations*. AGR/CA/MIN(98)1, Paris, 1998.

15. Les consommateurs sont contraints de payer et ne savent pas ce qu'ils paient. Malheureusement, et toujours selon l'OCDE, seulement 20 pour cent des 280 milliards dépensés en 1997 sont arrivés entre les mains des exploitants agricoles; le reste a servi à accroître la valeur marchande des terres agricoles ou est allé aux fournisseurs d'intrants. Dans le cadre de pratiques agricoles hautement intensives, cela signifie davantage d'engrais, d'herbicides, de pesticides, d'énergie, d'irrigation, et donc une plus grande dégradation de l'environnement.

16. Lorsqu'un exploitant agricole détermine la quantité d'intrants nécessaires, tels que les engrais, les pesticides, les herbicides ou l'eau d'irrigation, il prend en compte à la fois le bénéfice qui est attendu et le coût des intrants. Comme la plupart des subventions agricoles accordées dans le cadre de l'OCDE le sont par le biais de politiques de soutien des prix, les exploitants agricoles utilisent les intrants jusqu'à ce que le rendement marginal obtenu en utilisant une unité supplémentaire de ces intrants soit égal au coût de ladite unité. Si l'on soutient les prix, on augmente les rendements et donc l'utilisation d'intrants.

17. La suppression des subventions est donc une première étape judicieuse pour faire en sorte que les intrants nocifs pour l'environnement soient utilisés de façon optimale d'un point de vue social.<sup>8</sup>

#### **IV. CONSÉQUENCES MONDIALES NÉFASTES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

18. La suppression des subventions est également nécessaire pour obtenir des prix justes. Les prix devraient "internaliser" les coûts environnementaux de la production. Il s'agit là d'un "mantra" courant que nous répétons tous depuis le Sommet de Rio de 1992; mais on ne peut pas s'appuyer sur des prix faussés, des prix qui ne reflètent même pas les coûts de production privés. Comme il a été dit précédemment, dans une économie de marché, les prix portent un message qui nous renseigne sur la rareté des ressources naturelles utilisées dans la production. Ce message détermine les décisions prises par les investisseurs, les producteurs et les consommateurs.

19. Certaines mesures gouvernementales telles que les subventions qui entrent dans le cadre des catégories bleue et orange, et plus encore les subventions à l'exportation, faussent les prix internationaux et gênent donc les décisions lointaines qui concernent les investissements, les méthodes de production, le commerce international et la structure de consommation. Tout en pâtit: l'efficacité économique, les échanges internationaux et l'environnement. Ainsi, les consommateurs du pays qui accorde les subventions, les exploitants agricoles des pays tiers et même, à moyen terme, ceux du pays qui accorde les subventions sont affectés par le message faussé du marché et en subissent les fâcheuses conséquences.

20. Malheureusement, ces mesures sont également de mauvais augure pour la répartition du revenu à l'échelle internationale, la sécurité alimentaire et le développement durable des pays non membres de l'OCDE.

21. Lorsqu'un pays riche décide de subventionner la production et l'exportation de produits agricoles, il encourage les nouveaux investissements dans ce secteur et les empêche donc d'aller ailleurs, par exemple vers des pays en développement où la production agricole est moins intensive et où la pauvreté, et en particulier la pauvreté dans les zones rurales, est responsable de la dégradation de l'environnement rural et urbain.

---

<sup>8</sup> Banque mondiale, "Subsidy Policies and the Environment", dans *Expanding the Measure of Wealth*, Série Études et monographies, Environnement et développement durable, n° 17, Washington, juin 1997.

22. Par ailleurs, les pays en développement n'ont aucun moyen d'entreprendre des réformes environnementales saines si ces types de mesures continuent d'être appliquées. Des décisions à court terme doivent être prises; il en va de la survie d'un grand nombre de producteurs ruraux des pays en développement. Comment demander à un producteur agricole de mettre un terme à la dégradation des sols et d'adopter des méthodes d'exploitation agricole respectueuses de l'environnement, lorsque la surexploitation effective ou l'échange virtuel de certaines actions de son capital naturel contre de l'argent sont peut-être le seul moyen d'échapper à la faillite?

## V. CONCLUSIONS

23. En conclusion, les subventions qui perturbent les échanges peuvent affecter l'efficacité nationale et occasionner des dommages environnementaux locaux. Malheureusement, ce n'est pas tout. Dans une économie mondiale, nous vivons sur une seule planète. Les subventions agricoles, même accordées à des groupes d'intérêts locaux, peuvent avoir des conséquences néfastes au niveau mondial. De toute évidence, il nous faut coopérer et cela signifie que nous devrions éviter de transformer nos propres "considérations autres que d'ordre commercial" en "considérations commerciales et autres que d'ordre commercial" pour nos partenaires commerciaux.

24. Nous n'essayons pas de dire que, si les pays les plus riches supprimaient les subventions qui encouragent la production et les exportations, les résultats seraient nécessairement optimaux d'un point de vue social. Il nous faudra également venir à bout des défaillances du marché, comme le souligne le document présenté par la Norvège au Comité de l'agriculture, et adopter des mesures incitant à tenir compte des externalités environnementales.

25. Ce que nous essayons en fait de dire, c'est qu'il faut commencer quelque part et que la meilleure façon de le faire est de supprimer les subventions qui empêchent les prix de refléter les coûts de production privés. Il s'ensuivra des conséquences positives pour l'environnement (réduction de la surexploitation), pour les échanges (élargissement des débouchés commerciaux pour les pays qui ne peuvent pas se permettre de subventionner la production locale) et pour le développement (réduction de la pauvreté dans les zones rurales et accroissement de la sécurité alimentaire dans les pays en développement).

---