

LES NEGOCIATIONS AGRICOLES A L'OMC¹ :

OU EN SONT-ELLES ?

OU VONT-ELLES ?

Rubrique 'OPTIONS'

WTO Agricultural Trade Negotiations : Status and Perspectives

Michel PETIT²

Le Prieuré

34190 GORNIES

Tél/Fax : 04 67 76 16 67

¹ *Cahiers Agricultures*, 14,4, 399-403, Juillet-Août 2005.

² Professeur, Enseignant associé à Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier

Résumé :

L'examen des négociations passées au GATT puis à l'OMC montre qu'un puissant mouvement de libéralisation des échanges internationaux de produits agricoles est en cours. Celui-ci résulte de forces d'ordre divers : idéologique, économique, politique et institutionnel. L'analyse de ces forces permet d'interpréter le contenu de l'accord-cadre de juillet 2004, qui a été l'étape la plus récente du processus de négociation, dit du Doha Round, en cours actuellement à l'OMC. L'examen de l'état actuel de la négociation sur chacun des trois 'piliers' de la négociation agricole (concurrence à l'exportation, accès aux marchés et soutien interne) permet de supputer, sur cette base, quel peut être l'avenir de la négociation : une poursuite incomplète et chaotique du mouvement de libéralisation. Les implications de ces négociations internationales pour les politiques agricoles internes sont importantes : par exemple le découplage partiel introduit dans certains pays membres de l'Union européenne suite à la réforme de la PAC de 2003 ne sera probablement pas viable à terme. Pour les pays en développement, chercher à soutenir les prix agricoles, par exemple dans le cadre d'entités régionales qui instaурeraient une protection à leurs frontières communes risque de se heurter à des obstacles internationaux insurmontables.

Summary :

The analysis of past GATT, then WTO, negotiations shows that a powerful movement of international agricultural trade liberalization is on going. This movement is the result of diverse forces: economic, political, ideological and institutional. Typically, private actors having an economic interest in the negotiation attempt to put political pressure on their

governments. Accordingly, political processes are obviously involved and they are modulated by the institutional rules of the WTO negotiations. Because many governments are involved in the negotiation, none can act alone and determine the outcome of the process; they must form alliances. And this is where ideological considerations play a role: for instance, during the Uruguay Round the Cairns Group, led by Australia, used the free-trade ideology to express and justify its positions.

The same set of forces was at play in leading to the so-called July 2004 'framework agreement', the latest text agreed by WTO members, laying out the main features of a final agreement on agriculture for the current Doha Round and specifying the points which remain to be settled and which define the agenda of the on-going negotiations. Examination of the content of each one of the three agricultural 'pillars' of the negotiation (export competition, market access, and domestic support) suggests that the final outcome will be a continuation of an incomplete and somewhat chaotic process of trade liberalization, notably including a commitment to eliminate export subsidies at some determined time in the future.

The implications of these international developments for domestic agricultural policies are important. For instance, the compromise on types of domestic support measures according to the degree of international trade distortions which they cause implies that developed countries will have to ensure that their domestic support to farmers will have to be reformed in order to cause as little distortions as possible. In other words, the so-called 'partial decoupling' of direct payments to farmers introduced by some member countries of the European Union, following the July 2003 CAP reform, will probably not be sustainable for a long time. For developing countries, particularly francophone ones, an important implication of the WTO process is that they should not follow, or only with great caution, the advice of those who advocate agricultural price support measures and highly protected regional trade areas. In addition to the internal budget and economic considerations limiting

the effectiveness or even the attractiveness of such arrangements, external opposition to such measures would undoubtedly be very significant.

Après l'échec de la réunion ministérielle de l'OMC à Cancun en septembre 2003, la plupart des observateurs pensaient que les négociations ne pourraient pas véritablement reprendre avant l'élection présidentielle américaine en novembre 2004 et le renouvellement de la Commission européenne à la même période. Pourtant, les négociations se poursuivirent à Genève selon les procédures normales de l'OMC, c'est à dire dans une série de commissions coordonnées entre elles, et en juillet 2004 les négociateurs se mirent d'accord sur un plan d'ensemble, appelé « accord –cadre », qui définit les grandes lignes de ce que devrait être un accord final et identifie clairement les points qui restent à négocier. Le processus de négociation a donc progressé même s'il reste encore de nombreux conflits en suspens faisant l'objet des négociations en cours à Genève. Même inachevé, ce processus est riche d'enseignements sur la puissance des forces économiques et politiques poussant à la libéralisation des échanges agricoles. On peut en effet se demander s'il est possible de résister au puissant mouvement de libéralisation de ces échanges. Et sinon, comment s'y adapter au mieux pour éviter les inconvénients bien connus des mécanismes de marché, lorsque ceux-ci ne sont pas maîtrisés ?

Pour répondre à ces questions, il faut d'abord analyser lucidement les forces en présence, à la fois celles qui poussent à la libéralisation et celles qui y résistent. L'examen des négociations passées au GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) puis à l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) montrera que les unes et les autres sont d'ordre divers : idéologique, économique, politique et institutionnel. Cette analyse nous permettra ensuite d'interpréter le contenu de l'accord-cadre de juillet 2004 et de supputer sur cette base quel peut être l'avenir de la négociation. Enfin on examinera les implications de ces négociations internationales pour les politiques agricoles internes : la PAC (Politique agricole Commune) en Europe et les politiques nationales pour les pays francophones en développement en particulier.

1. LES FORCES EN PRESENCE DANS LA LIBERALISATION DES ECHANGES AGRICOLES

La grande crise économique des années 30 incita la plupart des gouvernements à intervenir sur les marchés de nombreux produits agricoles. Aujourd'hui, presque tous les pays de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) continuent de le faire ; et ils ont souvent été imités sur ce point par de nombreux pays en développement. L'existence de ces politiques agricoles nationales constitue un obstacle majeur à la libéralisation des échanges internationaux. Il a donc fallu des forces puissantes, poussant à la libéralisation, pour surmonter cet obstacle ; et le combat est loin d'être terminé. L'histoire des échecs subis au GATT pendant plus de trente ans par ceux qui cherchaient à mettre l'agriculture à l'ordre du jour des négociations multilatérales est révélatrice à cet égard. On sait que le gouvernement des Etats-Unis, poussé par de puissants intérêts agricoles et agro-alimentaires, a cherché à obtenir des « progrès » sur la libéralisation des échanges agricoles au cours des cycles successifs pendant les années 60 et 70 (les fameux « Rounds » : Dillon,

Kennedy, Tokyo). Il s'est heurté à l'opposition résolue des pays de la Communauté européenne, qui ne voulaient pas renégocier dans une instance internationale le contenu de leur première politique commune, à savoir la PAC. Au prix de quelques concessions, notamment pour le soja et les produits substitués des céréales dans l'alimentation animale, concessions somme toute mineures, eu égard aux grands enjeux en cause, les européens réussirent pour l'essentiel à s'opposer aux pressions américaines. Cependant, la confrontation devenait de plus en plus rude : il fallut l'arrivée au pouvoir aux Etats-Unis d'un gouvernement Démocrate en 1997, sous la présidence Carter, pour sortir la négociation qui était dans l'impasse, car le gouvernement du Président Ford n'avait pas voulu céder sur le dossier agricole, et conclure le Tokyo round. On le voit déjà sur cet exemple, les forces en présence sont d'abord économiques, relayées par le processus de négociations politiques, lui-même modelé par le contexte institutionnel, à savoir le contenu des règles du GATT.

L'analyse des causes de la victoire des « libéraux » à l'issue de l'Uruguay Round, consacrée par les accords de Marrakech en 1994, permet de préciser davantage l'identification des forces en présence. En résumant beaucoup, le camp des « libéraux » fut renforcé par la constitution du groupe de Cairns, un ensemble de pays certes hétérogènes mais ayant un intérêt commun : améliorer l'accès de leurs produits agricoles aux marchés des pays riches : Europe, Japon, mais aussi Etats-Unis. Les Européens durent accepter de changer leur politique agricole, d'où la réforme de la PAC en 1992, lorsqu'il devint clair qu'aucun accord général qui conserverait l'exception agricole ne serait possible. En effet, des intérêts économiques européens non-agricoles se mobilisèrent suffisamment pour faire pression sur leurs gouvernements et convaincre la plupart d'entre eux de ne pas sacrifier leurs intérêts à la défense des intérêts agricoles. Ce mécanisme explique qu'après le célèbre accord de Blair House en novembre 1992, il fut clair que le gouvernement français, qui continuait de défendre les intérêts agricoles, était isolé. Cet épisode nous révèle un très grand nombre d'intérêts

économiques cherchant à influencer le résultat final en faisant pression sur leurs gouvernements respectifs, qui sont ainsi soumis à de nombreuses pressions contradictoires. Les gouvernements sont en effet les décideurs en dernier ressort puisque le GATT, et maintenant l'OMC, sont des organisations intergouvernementales, mais la marge de chacun est étroite du fait-même qu'il doit négocier avec de nombreux autres. Ceci nous amène au rôle des considérations idéologiques. L'écheveau des intérêts économiques en jeu est très complexe et des alliances sont donc nécessaires, aucun gouvernement, aussi puissant soit-il, n'étant en mesure d'imposer son point de vue. Les considérations générales, relevant souvent des grandes doctrines idéologiques, sont utiles pour forger les alliances et surtout exprimer les fondements des positions qu'elles prennent. C'est ainsi que pendant les négociations de l'Uruguay Round, le groupe de Cairns a beaucoup utilisé l'idéologie libérale pour exprimer et justifier ses positions.

L'examen du déroulement des négociations depuis l'accord de Marrakech en 1994 amène à enrichir l'analyse des forces en présence actuellement. Le processus de négociations agricoles ne pouvait pas s'arrêter à l'accord de Marrakech du fait de plusieurs dispositions de cet accord lui-même, en particulier le renforcement de la procédure de règlement des différends et l'engagement de réexaminer en 1999 l'ensemble des politiques agricoles ayant un impact sur les échanges internationaux. Les disputes, notamment sur l'emploi des hormones de croissance dans l'alimentation animale, sur les OGM, sur la politique laitière du Canada, sur le sucre et sur le coton, ont entretenu la dynamique confrontations/négociations. Là, ce sont bien les intérêts économiques, relayés par tels ou tels gouvernements, qui sont moteurs. Par ailleurs, les controverses autour de la notion de multi-fonctionnalité de l'agriculture ont montré la difficulté de forger des alliances qui seraient uniquement fondées sur des convergences idéologiques. Des pays comme la Suisse, le Japon, la Norvège et l'Union européenne, insistant sur le caractère multi-fonctionnel de l'agriculture, caractère qui justifie

l'intervention publique pour assurer la production de biens et services non-marchands, ont voulu forger une alliance anti-libérale avec des pays en développement soucieux de ne pas mettre en cause leur sécurité alimentaire par une libéralisation excessive, comme l'Inde par exemple. Cette tentative a échoué, démontrant qu'une base idéologique anti-libérale commune n'était pas suffisante pour surmonter de grandes différences d'intérêts. A Cancun, l'Inde et la Chine, que l'on ne peut pas soupçonner d'être des champions de la doctrine libérale en matière agricole, ont choisi de faire alliance avec des pays comme le Brésil et l'Argentine en formant le G20, un groupe se mobilisant contre les pays développés, tout particulièrement les Etats-Unis et l'Union européenne, accusés de trop vouloir soutenir leurs agricultures. Autrement dit, c'est une plus grande libéralisation des politiques agricoles des pays riches que demande le G20 ! En outre, il n'a pas été possible de mettre le débat sur la multi-fonctionnalité au cœur des négociations du fait des rigidités, de type institutionnel, imposées par les accords antérieurs sur les procédures de négociations multilatérales, qui par nature sont lourdes et complexes. C'est ainsi que les trois « piliers » de l'accord agricole de Marrakech (concurrence à l'exportation, accès au marché et soutien interne) continuent de structurer les négociations en définissant les sujets principaux sur lesquels portent les négociations.

2. L'ETAT DES NEGOCIATIONS AGRICOLES

On examinera successivement la situation pour chacun de ces trois piliers.

a) Sur les conditions de la concurrence internationale, le point le plus controversé depuis de nombreuses années était celui des subventions aux exportations. L'accord de Genève en juillet 2004 n'a probablement été possible que parce que MM. Fischler et Lamy (les deux membres de la Commission chargés respectivement de l'agriculture et du commerce international)

avaient annoncé au cours du printemps que l'Union européenne serait prête à accepter leur suppression à terme de ces subventions à condition que les autres interventions faussant la concurrence aux exportations soient soumises à des disciplines parallèles. Il s'agit du crédit subventionné aux exportations pratiqué par les Etats Unis, des modalités de l'aide alimentaire, qui peut être utilisée pour conquérir des marchés, et des pratiques des offices publics de commercialisation, bénéficiant d'un monopole d'exportation et susceptibles d'abuser de ce pouvoir de monopole. L'accord-cadre inclut un accord sur ces principes et fixe les termes de la négociation pour les mettre en œuvre.

b) Libéraliser les conditions de l'accès aux marchés internes continue d'être une tâche difficile pour de nombreux pays, tant développés qu'en voie de développement. Pour l'essentiel, l'accord de Marrakech se résumait sur ce point à un engagement des pays membres à transformer les nombreuses mesures de protection de leurs marchés en mesures tarifaires, droits de douane et contingents tarifaires. C'est ce que l'on appelle la « tarification » dans le jargon des négociateurs. Il en a résulté des tarifs douaniers complexes, variant beaucoup d'un pays à l'autre et d'un produit à l'autre pour un même pays, souvent très élevés pour protéger les produits sensibles et caractérisés par « l'escalade tarifaire », à savoir le fait que les produits transformés sont plus protégés que les produits bruts. Il n'y a pas de doute pourtant qu'un accord final pour ce cycle de Doha devra inclure des « progrès » importants sur ce chapitre. L'accord-cadre fixe d'ailleurs des objectifs ambitieux, exprimés, il est vrai en termes qualitatifs : l'accès au marché doit être amélioré de « façon substantielle » et des « réductions générales et substantielles des tarifs » doivent être réalisées à la fin des négociations. Il est en outre accepté que les tarifs les plus élevés devront être davantage réduits que les plus faibles. Certes, les pays développés, gros importateurs, comme la Suisse et le Japon, ont obtenu la reconnaissance de la notion de « produits sensibles » pour lesquels les dispositions générales seront atténuées et les pays en développement celle de « produits

spéciaux » ; mais, selon l'accord-cadre, ces cas particuliers ne doivent pas remettre en cause l'objectif général d'une amélioration substantielle de l'accès au marché. Les détails de la mise en œuvre de ces principes contradictoires font l'objet des négociations en cours, et celles-ci continuent d'être difficiles.

c) Les conditions du soutien interne à l'agriculture par les pays les plus riches ont fait l'objet des controverses les plus vives depuis plusieurs années, opposant les pays pauvres aux pays riches. Le cas du coton, soulevé spectaculairement par les pays africains à Cancun, illustre bien la nature du problème. Les producteurs de coton bénéficient aux Etats-Unis de soutiens internes massifs qui leur permettent d'exporter à des prix bien inférieurs à leurs coûts de production, même si cela se fait sans recours à des subventions directes aux exportations. Il en résulte une forte pression à la baisse des prix sur les marchés internationaux, baisse dont les producteurs africains sont victimes. Certains ont d'ailleurs calculé que le manque à gagner des pays africains résultant de ce mécanisme est plusieurs fois supérieur au montant total de l'aide publique au développement accordée aux pays concernés par les Etats-Unis. Comme on l'a dit, c'est bien cette conviction que le soutien interne accordé aux agriculteurs par de nombreux pays riches fausse la concurrence internationale qui a provoqué la formation du G20 à Cancun.

L'accord-cadre de juillet 2004 stipule que ce soutien interne devra être réduit de 20% au moins dès la première année de mise en œuvre de l'accord final. Une telle réduction n'aura probablement pas beaucoup d'effet cependant, car il s'agit d'une réduction par rapport au niveau du plafond fixé à la suite de l'accord de Marrakech, alors que le niveau pratiqué est généralement plus faible que ce niveau plafond. Mais d'autres réductions pour les années suivantes seront actées dans l'accord final, leur montant restant à négocier. Par ailleurs, la distinction entre les différentes mesures de soutien selon le degré de distorsion de concurrence

qu'elles provoquent, qui amène à classer les mesures dans les fameuses boîtes³ verte, orange et bleue, est conservée. Il est convenu que la définition de la boîte bleue sera modifiée de telle sorte qu'elle puisse accommoder les paiements contra-cycliques des Etats-Unis, sous réserve que ceux-ci ne soient pas liés aux volumes de production. Mais un plafond est accepté pour le montant total des soutiens dans la boîte bleue (5% de la valeur de la production). De même les soutiens classés dans la boîte orange seront plafonnés produit par produit, ce qui limitera la possibilité utilisée par certains pays de soutenir massivement tel ou tel produit.

Il n'est certes pas sûr que le cycle de Doha se terminera par un accord. Pour y arriver, il faudra aussi un accord sur les aspects non-agricoles et plusieurs points importants restent en suspens. Le plus délicat sera peut-être cette fois-ci la difficulté de trouver un accord sur le « traitement spécial et différencié » en faveur des pays en voie de développement, en particulier parce qu'aucun critère objectif, tels que ceux couramment utilisés par le FMI (Fonds Monétaire International) ou la Banque Mondiale, n'est utilisé à l'OMC pour définir cette catégorie de pays. On voit mal les pays développés accepter que des pays très compétitifs dans le secteur agricole, comme le Brésil ou l'Argentine par exemple, soient largement exemptés des disciplines collectives dans ce secteur. Mais s'il doit y avoir un accord final, ce qui reste probablement le scénario le plus probable, il faudra un accord pour le secteur agricole et les grandes lignes d'un tel accord sont déjà définies dans l'accord cadre

³ Rappelons que lors de la négociation ayant amené à l'accord de Marrakech (1994) les mesures de politiques agricoles ont d'abord été classées en trois catégories selon le degré de distorsion du commerce international qu'elles provoquent. Ont été ainsi classées dans la boîte verte les mesures, telles que le soutien à la recherche agronomique, qui apparaissent comme légitimes car ne causant que des distorsions de concurrence nulles ou faibles. La boîte orange contient les mesures qui sont tolérées mais dont le montant total, estimé par ce que l'on appelle le Montant Global de Soutien, est plafonné. Par extension, une boîte rouge concernerait les mesures interdites et elle est donc vide. La boîte bleue est née à la fin du processus de négociation pour faire une place spéciale dans l'accord aux paiements compensatoires européens, introduits par la réforme de la PAC de 1992. Dans la logique des boîtes tricolores, ces paiements auraient dû être classés dans la boîte orange et donc soumis à un plafonnement, puisque liés aux surfaces ou aux nombres d'animaux, ils étaient 'couplés', c'est à dire qu'ils incitaient à produire. Faisant preuve de pragmatisme politique, les pays membres du GATT, qui avaient poussé à la libéralisation des échanges agricoles, acceptèrent de ne pas exiger davantage de l'Union européenne et l'on créa donc une boîte spéciale.

de juillet 2004. Il est en effet pratiquement impossible d'imaginer un scénario alternatif qui soit plausible.

3. IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES AGRICOLES NATIONALES

A la lumière des analyses qui précèdent, les marges de manœuvre des autorités nationales sont réduites, même au niveau d'un ensemble économique aussi important que l'Union européenne. C'est ainsi qu'il ne sera probablement pas possible de revenir sur l'élimination à terme des subventions aux exportations. La seule question en suspens est de savoir dans quel délai cela se fera. On peut alors penser que les autorités européennes devront utiliser ce délai pour réformer les politiques qui en dépendent encore : viande bovine, sucre et lait en particulier. Par ailleurs, la réforme de la PAC de juin 2003 risque de devoir être approfondie : Les 'paiements uniques' introduits par la réforme de 2003, en principe totalement découplés, devraient être éligibles à la boîte verte et donc non soumis à plafonnement. Mais les contraintes sur la limitation du soutien interne, touchant de façon différente certes, mais à la fois, les boîtes orange et bleue, accentueront les pressions pour un découplage total des paiements directs, y compris ceux qui résulteront probablement des réformes des politiques laitières et sucrières. En outre pour ce dernier secteur, si le jugement du Panel sucre est confirmé en appel, ce à quoi tous les experts s'attendent au moment où ces lignes sont écrites, les propositions récentes de réforme faites par la Commission ne seront pas suffisantes pour mettre cette politique en conformité avec les conclusions du Panel.

Tout cela veut-il dire que la libéralisation est en marche, tel un rouleau compresseur écrasant tout sur son passage et que rien ne peut arrêter ? L'image serait probablement exagérée. L'accord-cadre de juillet 2004 ne prévoit pas l'élimination de tout soutien interne. Ce qui est

en cause, ce sont les mesures de soutien qui entraînent de fortes distorsions de concurrence internationale. Ainsi, le soutien des Etats-Unis à leurs producteurs de coton cause plus de problèmes aux autres pays membres de l'OMC, en particulier plusieurs d'entre eux parmi les plus pauvres, que le soutien norvégien à ses producteurs laitiers vivant au nord du cercle polaire, pour prendre deux exemples extrêmes. A cet égard, les grandes lignes proposées par la Commission dans la préparation de la réforme de juin 2003 semblaient aller dans le bon sens. Dans cette perspective, l'opposition des organisations professionnelles agricoles et du gouvernement français paraît purement négative et, ce qui est plus grave à terme, on ne voit pas quelle stratégie alternative, autre que la simple défense du statu quo, inspirait une telle position.

Pour les pays en développement francophones, le danger est de toute autre nature. Pour les pays africains producteurs de coton d'abord, la participation active à la négociation multilatérale leur a donné un forum international incomparable. Pour la première fois, semble-t-il, ils ont réussi à faire entendre leur voix. Certes, ils n'ont pas obtenu à Cancun le traitement spécial et immédiat du problème qu'ils souhaitaient ; mais il est très probable qu'ils seront en mesure de bloquer un accord final du Doha Round si celui-ci n'inclut pas une composante qui leur donne largement satisfaction, surtout après le jugement du Panel coton suite à la plainte du Brésil contre les Etats-Unis. Plus généralement pour les pays francophones, le principal danger paraît être de trop écouter les sirènes idéologiques anti-libérales prônant un soutien des prix agricoles, par exemple dans le cadre d'entités régionales qui instaурeraient une protection à leurs frontières communes. Les obstacles internationaux, dans les négociations en cours à l'OMC, et internes en termes économiques et budgétaires paraissent tellement insurmontables que poursuivre un tel objectif risque en effet de n'être qu'un leurre.