

Une forte contrainte externe pour l'agriculture française et européenne : Les accords du GATT et un nouveau cycle de négociations commerciales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Claude Roger, novembre 1998

Les négociations de l'Uruguay Round qui se sont déroulées de 1986 à 1994 dans le cadre des accords du GATT ont représenté un défi de taille pour l'agriculture européenne : il s'agissait d'insérer l'activité agricole et ses produits dans un cadre de règles multilatérales favorables à la libéralisation des échanges. L'Organisation Mondiale du Commerce créée par le Traité de Marrakech à l'issue de ces négociations, veille dorénavant au respect des divers accords internationaux concernant les échanges et donne un cadre de règlement des conflits commerciaux. Mais sa portée dépasse celle d'un simple accord douanier puisqu'elle s'est dotée d'un Comité Agricole chargé d'examiner les mesures de soutien interne aux agricultures pour assurer une coordination des politiques nationales.

Les négociations qui doivent à nouveau s'ouvrir en 2000 présente un cadre un peu différent puisque l'accord agricole maintenant existe et n'est pas remis en question : il s'agira plus d'approfondissements et d'accélération du processus de libéralisation des échanges et d'homogénéisation des instruments de politique agricole. Il n'en reste pas moins que toutes les politiques agricoles et la PAC au premier chef, doivent dorénavant en premier lieu respecter les accords de 1994 et d'autre part se rendre compatibles avec les nouvelles contraintes qui se profilent fin 2003.

Des accords du GATT à l'OMC

Le GATT

Comment réguler les échanges internationaux après le refus des Etats-Unis en 1948 de ratifier une organisation internationale du commerce, alors que les marchés mondiaux sont notoirement imparfaits et instables ? L'Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers (GATT) sera chargé de supprimer les obstacles aux échanges de tous les biens et services et de s'attaquer aux pratiques déloyales. Le fondement théorique du GATT demeure le développement du commerce mondial par le libre échange, gage de l'amélioration globale du bien-être de la planète puisque seul, il assure l'économie des ressources rares, améliore l'emploi et le pouvoir d'achat du consommateur. Les principes de base pour ouvrir les marchés sont l'extension de la clause de la nation la plus favorisée et l'interdiction de toute mesure de protection autre que les droits de douanes : les instruments sont la réduction globale des droits de douane et leur consolidation, négociée multilatéralement lors de "rounds" périodiques ; les conflits relèvent de l'arbitrage par des "panels" d'experts sur demande de la partie plaignante.

La déclaration ouvrant le "cycle d'Uruguay" des négociations du GATT, en 1986, met au rang des objectifs de ce cycle la normalisation du commerce agricole international. En d'autres termes, il s'agit de mettre fin aux dérogations dont fait l'objet le secteur agricole dans les réglementations commerciales multilatérales. Le volet agricole de l'Uruguay round va aller de fait, plus loin qu'une réduction des tarifs douaniers et avoir des impacts qui débordent de loin le seul volet commercial de la PAC pour concerner également ses orientations internes.

L'Uruguay Round

Les négociations de l'Uruguay round (1986/1993) abordaient le thème habituel des discussions dans le cadre du GATT : la réduction des droits de douanes, en particulier dans l'aéronautique et les textiles, pour l'élargir à des domaines nouveaux tels que la propriété intellectuelle, de nouveaux services (assurances, banques, informatique) et la protection des investissements à l'extérieur. Mais très vite sous la pression des Etats Unis et de ses alliés du groupe de Cairns, une condition préalable à un accord dans ces domaines a été de mettre fin au traitement spécial dont bénéficiait l'agriculture. Il faut voir là le reflet non pas de l'importance du commerce agricole en constante régression depuis la création du GATT pour en représenter 10% aujourd'hui, mais plutôt

des dysfonctionnements des marchés agricoles dans les années 80 après la contraction de la demande mondiale et la montée en puissance des exportations européennes, dans le contexte d'un renouveau du libéralisme économique. En effet, les désordres dans les agricultures exportatrices nord-américaine et européenne se répercutaient sur les marchés mondiaux : sous la pression de l'offre excédentaire, les mesures perturbatrices se multiplient de chaque côté de l'Atlantique (subventions aux exportations, tarifs et quotas d'importation, accord d'auto-limitation) et ces mesures nationales viennent contrecarrer les politiques des autres exportateurs. Les conditions de concurrence sur le plan international deviennent alors les conséquences des politiques nationales internes et non les lois du marché. En particulier la CEE fait rapidement figure de bouc émissaire et les principes de fonctionnement de la PAC (protection par prélèvements aux importations et "dumping" sur les marchés internationaux grâce aux restitutions à l'exportation) sont fermement dénoncés par les Etats-Unis. A partir de 1988/89, les "guerres commerciales" à répétition entre la CEE et les Etats Unis et la poursuite des négociations agricoles de l'Uruguay round, vont être l'occasion d'ajustements des politiques agricole dans tous les pays de l'OCDE en général et dans la CEE en particulier.

La réforme de la PAC de 1992

Il serait ridicule de soutenir que la réforme de la PAC en 1992 n'a été décidée que pour des raisons internes d'ordre budgétaire. L'environnement juridique international et la pression politique qui pèse sur ces négociations ont été des facteurs externes qui influenceront fortement la définition de la Politique Agricole Commune et sa réforme de 1992. Cette dernière va viser principalement à ramener les prix soutenus européens des produits sensibles (oléagineux, céréales, viande bovine) à un niveau plus proche des cours mondiaux et à mieux adapter l'offre à la demande. Les ajustements retenus s'inscrivent donc dans le contexte dominant de la libéralisation.

Le principe d'une baisse des prix garantis européens à la production rapproche ceux-ci des cours mondiaux, diminue donc le montant des subventions nécessaires pour trouver des marchés extérieurs, réduit les impacts d'une libéralisation des échanges agro-alimentaires ; les mesures de contrôle de l'offre limitent les volumes à exporter avec restitutions, dont le montant est appelé à diminuer mécaniquement. Concrètement, la réforme de 1992 reste très centrée sur les céréales, les oléagineux et la viande bovine dans l'optique de limiter les contentieux les plus criants avec le GATT et les Etats-Unis et de stabiliser les dépenses du FEOGA. Etalée sur 3 ans entre 1993 et 1996, elle est fondée sur la baisse des prix garantis (-35% pour les céréales, -15% pour la viande) et le contrôle de l'offre par un gel de terres en grandes cultures (SCOP) à taux variable selon les stocks et les perspectives de marché. Le tout est assorti d'aides compensatrices liées à la surface ou aux nombres de têtes avec des modalités de droits à primes. Des mesures d'accompagnement (préretraite, protection de l'environnement, ...) complètent le dispositif.

La réforme de la PAC, avec la systématisation du contrôle de l'offre, une baisse programmée des prix de soutien et un changement profond des modalités de distribution des soutiens, a permis un pré-accord avec les Etats Unis sur divers contentieux agricoles en novembre 1992 à Blair House. Ce règlement a ouvert la porte à la négociation agricole entre Etats Unis et Union Européenne pour aboutir au compromis qui clôturera le cycle de l'Uruguay Round avec sa ratification à Marrakech en 1994.

Respecter l'accord de Marrakech

Contenu du volet agricole de l'accord de Marrakech

L'accord porte sur les trois volets principaux à l'origine de l'ouverture des négociations dans le domaine agricole :

- Tout d'abord, sur la **réduction globale des soutiens internes** ; les aides au soutien des prix et des marchés sont interdites et la Marge Globale de Soutien (MGS) doit baisser de 20% entre 1995 et 2000 par rapport à la moyenne 86/88, avec crédit depuis 86 ; seules les aides dites en "**boîte verte**" telles que aides à l'encadrement, recherche, aides sociales et environnementales totalement découplées et sans effets sur la production et les échanges sont autorisées. Enfin à titre provisoire une "boîte bleue" est instaurée pour les nouvelles aides européennes liées aux produits mais assorties d'un contrôle de l'offre.
- Ensuite, sur la **réduction des exportations subventionnées** de 21% en volume et de 36% en valeur de subventions par rapport à une période de 3 ans à choisir entre 1986 et 1990 selon les produits, d'ici 2000 d'une façon linéaire (le "lissage" le plus favorable est donc possible).
- Enfin, sur **l'ouverture des marchés** qui comprend plusieurs aspects. Tout d'abord, les diverses restrictions à l'entrée et les prélèvements variables doivent être transformés en équivalents tarifaires puis seront soumis à la réduction de 36% en moyenne d'ici 2000 avec un minimum de 15% par ligne tarifaire qui s'applique à tous les droits de douane fixe ad valorem existants chez les partenaires du GATT. Une clause de sauvegarde avec des conditions complexes de déclenchement est instituée. Le second aspect concerne l'ouverture du marché intérieur et l'augmentation des contingents préférentiels

à droits réduits : un accès minimum de 3% dans un premier temps puis de 5% en 2000 de la moyenne de consommation intérieure 86/87 doit s'ajouter aux avantages accordés à l'importation (maintien des accès courants préférentiels accordés précédemment).

Compatibilité avec la PAC

Le premier impératif est l'application des accords agricoles de l'Uruguay round. La réduction globale des soutiens internes ne pose pas de problème crucial : d'une part, les nouvelles aides directes de la réforme de 1992 n'y sont pas astreintes et ont été validées par une "clause de paix" jusqu'en 2003 ; d'autre part, la baisse des prix européens induit une réduction des interventions sur les marchés ; enfin, le mode de calcul de la MGS par secteur et non par produit et le choix de la date de référence desserre les contraintes. L'accès minimum n'est lui aussi pas très contraignant à court terme mais risque de tirer les prix vers le bas pour la viande bovine et certains fromages à partir de 2000. Le mode de calcul des équivalents tarifaires laisse une marge de manoeuvre au maintien d'une préférence communautaire.

La contrainte la plus forte est donc dans la réduction des exportations subventionnées qui pourrait atteindre 30% pour les céréales, les viandes et certains fromages - alors que paradoxalement, les exportations de produits basiques laitiers à faible valeur ajoutée pourraient augmenter ! - . Pour les céréales, c'est l'évolution des prix mondiaux qui sera déterminante ici : s'ils s'améliorent, l'Union européenne devient plus compétitive et les productions sans sol s'en sortent mieux ; pour les produits laitiers et le sucre, tout dépend du niveau des quotas mais des ajustements seront sans doute nécessaires après 2000. La compatibilité GATT/PAC semble donc bonne à court terme mais moins évidente à partir de l'horizon 2002 d'après les rapports prospectifs demandés par la Commission du fait des incertitudes sur les évolutions des consommations intérieures (dont dépend le niveau de déclenchement des clauses de sauvegarde et de contingent d'ouverture minimale du marché), de la situation des marchés et des prix agricoles mondiaux. Mais le risque de réapparition de stocks importants de céréales, viande bovine et dans une moindre mesure, de lait est l'hypothèse retenue.

Compatibilité avec les autres engagements à l'OCM

L'accord de Marrakech comporte d'autres aspects, en particulier liés à la création d'une Organisation Mondiale du Commerce (OMC) dont les implications dépassent de loin celles d'un accord douanier. Une seconde contrainte incontournable réside dans les contrôles qu'exerce l'OMC qui concernent directement l'évolution de la PAC. Ils sont de deux types : tout d'abord le respect des engagements impose de compenser un éventuel déséquilibre du bilan d'une ou plusieurs productions par un accroissement de la consommation ou une réduction de la production et non par des exportations subventionnées ; or seules les aides en boîte bleue, dont la pérennité n'est pas garantie, peuvent être associées à un programme de contrôle de l'offre. Ensuite toutes nouvelles mesures européennes pour modifier la PAC devront être conformes aux conditions de ces accords, être "légales" en quelque sorte et sans dépasser les plafonds prévus de soutiens. Depuis 1995, la PAC est passée sous un régime de liberté surveillée : les exportations peuvent croître mais sans subventions, pendant que les règles d'attribution des aides et leur éventuelle redistribution demeurent de son ressort à l'intérieur d'un cadre bien défini.

Enfin, les signataires du traité de Marrakech instituant l'OMC, sont dans l'obligation d'appliquer des accords auparavant distincts et facultatifs tels que l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques aux échanges (TBT). L'Accord SPS en particulier, affirme le droit d'adopter les mesures sanitaires que chaque pays juge nécessaire pour protéger la santé humaine, celle des animaux ou des plantes dans la mesure où elles ne peuvent pas être utilisées à des fins protectionnistes et si elles se fondent sur des standards et normes des instances internationales ou sur une évaluation du risque reposant strictement sur des critères scientifiques. Ces références, qui deviennent les règles pour apprécier la validité des réglementations nationales, figurent dans des directives élaborées par le Codex alimentarius par exemple en matière de santé humaine, ou par l'Office international des épizooties (OIE) et la Convention internationale sur la protection des végétaux (IPPC). Ces réglementations et ces codes de bonnes pratiques "acceptables" deviennent le socle des arbitrages sur les désaccords y compris scientifiques. Si rien empêche l'Union Européenne d'avoir des normes plus sévères en matière d'hygiène alimentaire (abattoirs), d'activateurs de croissance (viandes hormonées) ou de **précaution** (OGM), elle ne peut interdire l'importation de produits satisfaisants les normes standards comme le rappelle périodiquement les Etats-Unis par leurs diverses notifications à l'OMC et menaces de représailles commerciales, que sur la seule base de critères scientifiques.

Préparer les prochaines négociations

L'accord de 1995 prévoyait de nouvelles négociations à engager un an avant son terme, soit en 2000 au plus tard et les préparatifs ont démarré. Ces négociations ne concernent pas que l'agriculture (services aussi, normes sociales et environnementales, investissements, marchés publics, textiles) et un accord agricole existe déjà : une bonne partie des discussions portera sur la position des curseurs avant d'aboutir à l'option triple zéro et le type de concessions à accepter pour obtenir satisfaction sur un autre thème !

L'UE doit donc assez rapidement définir des positions sur :

- le format des négociations : une approche large pour défendre ses intérêts agricole n'a pas réellement payé au Round précédent : sur quoi proposer des avancées ?
- le réaménagement, la confirmation de la clause de paix avec les Etats-Unis valable jusqu'à fin 2002, de la boîte bleue ; des critères boîte verte.
- le volet des négociations sur les barrières non tarifaires et sanitaires puisqu'il y a déjà des conflits.
- une modulation des baisses des protections aux frontières et un rapprochement entre les aides commerciales nord-américaines et les restitutions européennes pour les exportations.

Un même postulat de base ?

Les accords antérieurs du GATT comme maintenant l'OMC, postulent que le retour à une concurrence «loyale» assurera l'assainissement des cours internationaux à des niveaux économiquement significatifs - en pratique, les coûts de production des zones les mieux dotées en facteurs. Il s'en suivra une relance de la spécialisation favorable à la croissance économique de tous les échangeurs et donc à l'augmentation de la demande solvable. On peut toutefois prédire que, si croissance des échanges, de la production et de la consommation des produits agro-alimentaires il y a, elle se fera dans une instabilité forte qui tendra à marginaliser les pays, régions, et producteurs les moins bien dotés. La probabilité que d'ici 2002, prochaine échéance pour un accord à l'OMC, les marchés internationaux continuent à osciller entre pléthore et pénurie est forte : l'agriculture constituera encore un dossier chaud dans les négociations ! Mais l'Accord de Marrakech et les discussions préparatoires à l'OMC se concentrent sur la diminution et l'homogénéisation des politiques agricoles nationales, appelées à se conformer à une norme commune fondée sur la réduction des soutiens des prix, la suppression des subventions aux exportations et le passage à des aides directes découplées. Ils ne comportent pas de mécanismes pour coordonner ces politiques sur le marché international et y assurer la stabilité des cours.

Des fondamentaux identiques

Il est vraisemblable que les mêmes fondamentaux de l'Uruguay Round domineront le prochain cycle de l'OMC mais que les pressions des Etats Unis et des pays du groupe de Cairns seront particulièrement forte sur l'Union Européenne :

- Chacun exprimera ses intérêts commerciaux en faveur d'une plus grande libéralisation dans les secteurs où il est le plus compétitif et ses difficultés à réformer les secteurs où il y est le moins.
- La même instrumentation pour une plus grande libéralisation sera mise en avant (tarification et baisse des droits de douane, suppression des subventions aux exportations et plus grande ouverture du marché intérieur). Mais les discussions sur les instruments de soutien possibles et sur la discipline des politiques externes et internes occuperont une grande place.

Des approfondissements prévisibles

Les négociations devraient porter sur une baisse supplémentaire des droits de douane, surtout ceux qui sont «hors quotas tarifaires» (quota d'importations à droits faibles) et sur les «pic tarifaires» (droits très élevés sur certains produits). La suppression complète des subventions à l'exportation sera également à l'ordre du jour. D'autres points, tels la mise en cause de la gestion gouvernementale des échanges et autres institutions de commercialisation du type offices et «boards» ou les crédits avantageux aux exportations seront également abordés. Enfin il est probable que le cycle à venir traitera à nouveau des soutiens à l'agriculture pour qu'à terme ne soient autorisées que des aides directes forfaitaires et découplées. L'Union Européenne pourra-t-elle négocier soit une nouvelle clause de paix soit une nouvelle «boîte bleue» ?

L'accord agricole de Marrakech a défini trois types de soutien selon qu'ils sont soit interdits soit soumis ou non à une obligation de réduction. Pour échapper à cette dernière, l'aide ne doit pas exercer d'effets sur l'offre courante ou future et donc être déconnectée de l'acte productif, d'où les discussions sur le **découplage**. Au sens de l'OMC, il s'agit qu'une aide soit déconnectée de l'acte productif pour être classée en boîte verte. Pour une année donnée, l'aide est indépendante des facteurs de production, des prix des marchés intérieur et internationaux, du type ou/et du volume de production ; pas d'obligation de produire pour en bénéficier et critères d'attribution définis : revenus, qualité de producteur ou de propriétaire, niveau de production, facteur de production. Avec la nouvelle loi agricole du Fair Act de 1996, la pression nord-américaine sur le «découplage» des aides va prendre de l'ampleur : si les Etats Unis déclarent avoir vidé leur «boîte bleue» dont l'autorisation a permis l'acceptabilité de la réforme de la PAC de 1992 et l'accord de Blair House entre Etats Unis et Union Européenne, celle-ci devra revoir ses modalités d'attribution et de versement des aides compensatoires.

Des nouveaux sujets de discordes

Les trois points centraux de l'accord agricole de Marrakech seront à nouveau d'actualité au prochain cycle de négociations à l'OMC mais un aspect devrait être vu d'une manière nouvelle : la lutte contre les barrières non tarifaires, c'est à dire toutes les formes d'entraves au commerce moins transparentes que les droits de douane. Ces barrières qui comportent des aspects réglementaires, techniques et sanitaires sont de plus en plus nombreuses, complexes et efficaces. On peut attendre une forte pression des Etats Unis pour lutter contre après les différends à propos des OGM, activateurs de croissance bovine et autre BST. Les négociations sur ces normes vont donc devenir de plus en plus dures puisqu'elles s'imposent de plus en plus dans les réglementations nationales et que tout produit conforme devra circuler librement, même si des normes nationales sont plus sévères ou même si il a été obtenu avec des techniques interdites sur le marché intérieur. Ainsi par exemple, le problème de l'**analyse du risque** puisque la seule référence actuelle est la science, devient central : les références culturelles, éthiques ou morales comme la pression des consommateurs ne sont pas pour le moment des arguments recevables.

Une «norme» en général est une spécification technique fondée sur les résultats de la science de la technologie et de l'expérience acceptées par les parties intéressées pour rationaliser la production, respecter les intérêts des consommateurs. Elle est à la fois facteur d'accroissement de la concurrence puisque favorable à la libre circulation des marchandises et potentiellement élément de fermeture du marché. En matière agro-alimentaires et par l'effet de la signature des accords de Marrakech, les règles du Codex Alimentarius sont passées ainsi d'une fonction de forum international de la qualité des produits à celle d'harmonisation des normes nationales et d'établissement de normes internationales y compris pour trancher les différends.

Seront également concernés par ces discussions les règlement techniques y compris sur les emballages et étiquetages ainsi que la protection des indications géographiques et label type AOC au titre de l'Accord sur la propriété intellectuelle (TRIP) qui cherche à réduire les entraves au commerce tout en assurant la protection des activités inventives ou créatrices : droit de breveter le vivant, coordination de la protection des obtentions végétales, etc. Les enjeux sont donc de taille et les accords sur ces points amplifieront l'homogénéisation en cours des politiques agricoles.

Le prochain cycle des négociations commerciales multilatérales de l'OMC comporte de nombreux enjeux économiques, techniques et sanitaires. Il induit des ajustements importants de la PAC, prévus dans le volet agricole de l'**Agenda 2000** et en cours de discussion. Les besoins des décideurs publics vis-à-vis de l'expertise scientifique comme les attentes de l'administration vis à vis de l'INRA sont donc nombreux et forts. Ils concernent certes l'économie pour analyser les conséquences prévisibles des hypothèses d'accord et les impacts possibles des propositions alternatives sur les volumes produits, échangés et l'équilibre offre/demande, sur le revenu agricole, sur la localisation de la production et sa concentration, etc. Mais ils mobilisent également le droit, la sociologie et toutes les disciplines techniques et technologiques y compris en amont de l'agriculture pour l'élaboration des normes, leur justification scientifique et leurs effets sur la concurrence et la concentration.

Source :

Présentations de **H. Guyomard** et **J.C. Bureau** au Conseil scientifique de l'INRA (fév. 1998) et aux séminaires INRA/ministère de l'Agriculture des 10/7 et 4/9 1998.

Pour en savoir plus :

H. Guyomard, L.P Mahé - "La nouvelle instrumentation de la PAC", Revue Economie et Prévision N° 177/118, 1995, pp. 15-30.

J.C. Bureau - "Les négociations internationales sur le commerce : enjeux, débats en cours et questions à l'INRA", INRA/ESR Grignon (**format pdf**)