

Jean-Luc Pelletier¹, Grégoire Jourdan²
Marie-Aude Even³

Accords commerciaux internationaux

Définition de la variable

Les termes d'« accords internationaux » recouvrent plusieurs types d'accords :

- les accords multilatéraux, qui sont issus de négociations multilatérales, encore appelées cycles (ou rounds) de négociation, menées à intervalle variable entre tous les pays membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ;
- les accords régionaux ou bilatéraux issus de négociations menées entre deux ou plusieurs pays, voire entre régions ou ensemble de pays ;
- les accords conclus dans le cadre de la procédure de règlement des différends de l'OMC, suite à une plainte déposée par un ou plusieurs pays membres contre un autre pour violation des règles de l'OMC ou pour un préjudice commercial ;
- les accords relatifs à l'adhésion de nouveaux membres de l'OMC (exemple récent la Chine et en cours la Russie).

Tous ces accords ont en commun d'être conclus dans le cadre des règles et disciplines de l'OMC et de viser une libéralisation accrue du commerce des produits et des services.

Les accords bilatéraux peuvent donner lieu à la négociation de compensations au profit de tierces parties s'estimant lésées par les concessions négociées par les signataires de l'accord. L'article XXIV de l'OMC régit ces compensations et contraint l'Union européenne (UE) à accorder aux pays avec lesquels elle négocie le niveau de libéralisation le plus élevé possible (pour l'« essentiel des échanges », d'où l'impossibilité d'exclure les produits agricoles) et expose à devoir accorder des compensations aux membres de l'OMC qui s'estiment lésés (les accords « système de préférences généralisées » (SPG) ou « méditerranéens » n'étant absolument pas à l'abri).

Indicateurs pertinents de la variable

- le nombre de pays membres de l'OMC
- les différentes mesures du soutien à l'agriculture (par exemple l'estimation du soutien aux producteurs
- ESP de l'Organisation de coopération et de dévelop-

pement économiques - OCDE)

- le volume des échanges internationaux
- les parts de marché des grands pays exportateurs
- l'ouverture des marchés mesurée en % de la consommation
- les niveaux de protection tarifaire
- les éléments de suivi des accords bilatéraux et régionaux conclus (pays concernés, inclusion d'un volet agricole ou non, géographie des accords, etc.)
- le niveau d'autosuffisance alimentaire des pays importateurs

Acteurs concernés par la variable

- les États : les grandes puissances commerciales (États-Unis, UE, etc.), les pays exportateurs de produits agricoles, les pays « importateurs nets », les pays en développement (PED).
- les industries agroalimentaires et les entreprises des secteurs d'amont (agro-fournisseurs) et d'aval (commerce, distribution).
- les agriculteurs et leurs organisations professionnelles
- les consommateurs, les citoyens et les organisations les représentant.

Rétrospective de la variable

Si l'OMC telle que nous la connaissons aujourd'hui est née le 1^{er} janvier 1995, le système commercial qu'elle représente date de 1948, au moment où fut conclu l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) qui établissait les règles du système. L'Accord général de 1948 a évolué au fil des années à travers plusieurs cycles de négociation.

Le dernier et le plus important des cycles du GATT, le Cycle d'Uruguay, qui a duré de 1986 à 1994, a conduit à la création de l'OMC. Alors que le GATT régissait jusque-là principalement le commerce des marchandises, l'OMC et ses accords (dont l'accord sur l'Agriculture) conclus à Marrakech en 1994 visent aujourd'hui aussi le commerce des services ainsi que le domaine de la propriété intellectuelle.

En 2001, a été lancé un nouveau *round* de négociations, dénommé le cycle de Doha, qui reste à ce jour inachevé faute d'un accord entre les négociateurs. La dernière tentative effectuée par les gouvernements pour parvenir à un accord a échoué à la fin

1. Délégué général de l'USIPA, représentant l'ANIA

2. Chargé de mission OCDE, BPCEC, DGPAAT, MAAP

3. Chargée de mission Agricultures du monde, Centre d'études et de prospective, MAAP

du mois de juillet 2008, les ministres reconnaissant leur incapacité à trouver un compromis sur les modalités après neuf jours de réunions à Genève. Mi-2010, l'enlisement des négociations est confirmé.

Au moment où cette fiche est rédigée, différents types de négociations commerciales sont menés « de front » :

La négociation multilatérale de Doha

Dans le domaine agricole, la négociation actuelle porte sur les trois volets définis dans l'accord de Marrakech de 1994 : le soutien interne (visant à limiter les subventions jugées « distorsives »), la concurrence à l'exportation (visant à supprimer toutes les formes d'aides à l'exportation) et l'accès au marché (visant à réduire les protections aux frontières). Malgré les efforts de l'UE, les questions des normes environnementales et sociales ont été exclues lors de la définition du programme de Doha même si elles sont abordées régulièrement lors de multiples négociations bilatérales.

Un grand nombre de « panels » en cours de « jugement » ou d'application. On peut par exemple citer les récentes attaques portées devant l'OMC à l'encontre des États-Unis (sur le sucre et le coton) ou de l'UE (sucre), très largement imputables aux échecs successifs des négociations de Doha.

Intensification des négociations bilatérales.

En particulier, la reprise des discussions UE/Mercosur au printemps 2010.

TL1 : Accords commerciaux et agriculture

Contrairement à une idée reçue, le commerce des produits agricoles et alimentaires a toujours été couvert par le GATT. Cependant, l'accord de Marrakech de 1994 a constitué un tournant puisqu'il a soumis l'agriculture à des engagements contraignants portant sur les trois volets des politiques agricoles : le soutien interne, la concurrence à l'exportation et l'accès au marché.

TL2 : La libéralisation du commerce des produits agricoles et alimentaires

Cette libéralisation est attestée par l'expansion du commerce mondial : entre 1950 et 2000, la production mondiale a plus que quadruplé tandis que les échanges mondiaux ont été multipliés par sept⁴. Les exportations agricoles mondiales ont augmenté de

56 % au cours de la période 1996-2006⁵. Les innovations technologiques y ont contribué fortement, mais les politiques d'ouverture ont également favorisé l'expansion du commerce, au niveau multilatéral *via* les cycles de négociation du GATT puis de l'OMC, et au niveau régional *via* des accords régionaux (il en existe 421, dont 230 en vigueur fin 2008).

TL3 : Des réformes des politiques agricoles (en particulier la Politique agricole commune-PAC) influencées par ou précédant les accords internationaux

Les premières réformes de la PAC engagées en 1984 et 1988 (quotas laitiers puis stabilisateurs budgétaires pour les céréales) l'ont été principalement pour des raisons internes et notamment budgétaires. Si ces raisons ont continué à jouer un rôle par la suite, les réformes de 1992 (réforme Mac Sharry), 2000 (Agenda 2000), 2003 puis 2008 (Bilan de santé) ont été également influencées par les négociations commerciales. Ainsi, la réforme de 1992 a clairement permis l'accord de Marrakech en 1994, notamment *via* l'introduction du concept de découplage, élaboré par l'OCDE.

Celle de 2003, suivie du Bilan de santé de la PAC a consacré ce principe de découplage des aides aux agriculteurs. D'autres outils de la PAC, dans certains secteurs (restitutions à l'exportation, mécanismes d'intervention, prélèvements variables) ont été réformés notamment pour prendre en compte les accords multilatéraux ou les panels (Organisation commune des marchés -OCM- oléagineux en 1992 et sucre en 2006).

Cette tendance n'est cependant pas valable pour tous les pays de la même façon. Ainsi on peut citer le *Farm Bill* américain de 2008 qui se trouve en contradiction avec un certain nombre de principes négociés ou en cours de négociation à l'OMC.

TL4 : Une redistribution des cartes

Par le renforcement de la position des grands pays exportateurs de produits agricoles, développés (Australie, Nouvelle-Zélande, etc.) ou « émergents » (Brésil, Argentine, Asie du Sud-Est, etc.). S'agissant de l'UE, celle-ci a clairement perdu des parts de marché : la situation la plus flagrante est celle du sucre suite à la perte du panel engagé contre elle par plusieurs pays. D'exportatrice nette, l'Europe est devenue importatrice nette. Elle a aussi perdu des positions clefs à l'exportation de produits céréaliers (farine, produits amylacés, etc.) et de viandes (notamment volailles). Une analyse produit par produit qui dépasse le cadre de cette fiche serait toutefois nécessaire pour dresser un panorama complet de la compétitivité de l'agriculture européenne.

4. Anne-Célia Disdier, *Les mutations de l'économie mondiale. Les frontières comptent-elles encore ?* Mondialisation et commerce international Cahiers français n° 325

5. OCDE 2009, *Les marges extensives des échanges agricoles*, TAD/TC/CA/WP(2008)6/FINAL

Tendance émergente (TE) 1 : Un rôle accru des pays en développement dans les négociations et la montée des questionnements relatifs à l'impact de la libéralisation, notamment sur la sécurité alimentaire

Cette tendance est moins nette que les précédentes : si le cycle de Doha a bien été annoncé comme celui du développement et a été accompagné d'un rôle accru des grands pays émergents, les autres PED ont un rôle bien moindre en raison notamment de la difficulté à définir et défendre des intérêts convergents. Plus grave, la persistance et l'aggravation de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition au cours des dernières années et plus particulièrement pendant la campagne 2007/2008, rendent légitime l'interrogation concernant les gagnants et les perdants de la libéralisation. Certains⁶ vont même jusqu'à rendre responsable de cette situation la libéralisation du commerce et l'impossibilité pour les pays importateurs de mettre en place des politiques agricoles appropriées et des instruments de régulation qui leur permettraient de développer leur production. Pour d'autres néanmoins, la mise en place de politiques agricoles « appropriées » dans les PED est d'abord un problème de choix politiques locaux et non de contrainte de l'OMC.

TE 2 : La prise en compte de « préoccupations non commerciales »

En tant que tel, ce concept n'est pas nouveau. Il a été mis en avant pendant l'*Uruguay round* et a fait de nouveau l'objet de discussions pendant le cycle de Doha. Les éléments d'ordre sanitaire sont régulièrement utilisés mais avec difficulté (voir par exemple le débat autour du bœuf aux hormones). Trois éléments ont toutefois contribué récemment à donner aux préoccupations non commerciales une certaine actualité :

- la flambée des prix et la crise alimentaire en 2008 qui ont remis au premier plan la nécessité de politiques agricoles pour permettre aux pays importateurs de développer leur agriculture ;
- la crise économique et financière fin 2008 qui a réouvert le débat sur la légitimité d'outils de régulation des marchés agricoles ;
- la prise en compte des négociations internationales sur le climat et la lutte contre le changement climatique qui conduisent aujourd'hui à s'interroger sur l'impact des échanges internationaux de marchandises sur le volume des émissions de gaz à effet de serre.

6. On peut penser aux fortes contestations de la libéralisation des échanges par les acteurs de la société civile. Le rapport de l'IAASTD paru en 2008 a

également permis de cristalliser l'absence de consensus sur le sujet de l'impact de la libéralisation.

Dans ces trois cas, la question d'une nécessaire prise en compte de « nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires »⁷ est posée. En effet le développement sans précédent des échanges de produits agricoles et de denrées dans le monde depuis 1995 se heurte aujourd'hui à trois défis majeurs : celui de nourrir une population mondiale croissante avec des réserves ou des surfaces susceptibles de se réduire, la prise de conscience du fragile équilibre écologique de la planète et la dimension nouvelle donnée aux problèmes de sécurité sanitaire et alimentaire.

TE 3 : La montée des échanges bilatéraux avec des objectifs différents au Sud et au Nord

Le nombre d'accords commerciaux préférentiels notifiés à l'OMC est passé à 220 depuis 1990, après avoir stagné autour de 50 de 1970 à 1990. Ces accords bilatéraux sont principalement à l'initiative de l'UE, des États-Unis et du Japon, mais ils impliquent un nombre accru de pays, y compris en développement. Fin 2006, l'UE s'est fixée pour objectif dans le cadre de *Global Europe* (communication de la Commission) de négocier avec l'Inde, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la Corée du Sud et l'Amérique Latine. L'Europe vise ainsi à utiliser le levier commercial bilatéral pour pousser également l'inclusion d'autres sujets dans ces négociations (notamment du point de vue des normes).

Les pays émergents (notamment Brésil, Russie, Inde et Chine - BRIC) sont pour l'instant faiblement impliqués dans ce mouvement alors qu'ils sont très présents au sein des négociations multilatérales. Ils commencent cependant à lancer des négociations bilatérales pour éviter d'être exclus du marché mais ces accords sont noués essentiellement entre partenaires au Sud et reflètent surtout une volonté de consolider des relations politiques et diplomatiques. Alors que les BRIC ont des positions fortes à l'OMC sur la protection des investissements étrangers ainsi que sur la propriété intellectuelle, ils ne cherchent pas à inclure ces positions dans leurs négociations bilatérales.⁸

Prospective de la variable

Fin 2009, l'incertitude majeure à court terme est liée à la conclusion de Doha. Deux voies sont possibles : a) conclusion de la négociation de Doha sur la base des projets d'accords actuellement sur la table, avec

7. Avis du Conseil National de l'Alimentation, 2008.

8. *Problèmes Économiques*. « Pays émergents, moteur de la croissance mondiale ». La Documentation française, janvier 2009.

poursuite et approfondissement de la libéralisation *via* de nouveaux rounds d'ici 2030, au moment où l'UE ouvre la discussion sur la PAC de l'après 2013.

b) échec persistant au niveau multilatéral avec deux options - un retour au protectionnisme sur fond de crise économique durable ou une poursuite de la libéralisation du commerce *via* la généralisation des accords régionaux ainsi qu'une nouvelle vague de panels.

Hypothèse 1

Poursuite de la libéralisation

La libéralisation des échanges est approfondie *via* de nouveaux accords multilatéraux conclus dans le cadre de l'OMC. Ces accords imposent des contraintes fortes sur les politiques agricoles. La position des grands pays exportateurs continue à se renforcer. Ils remettent en cause régulièrement les politiques de subvention des pays de l'OCDE *via* l'organe de règlement des différends de l'OMC. Ces accords aboutissent ainsi à la poursuite du découplage, la réduction des aides et le démantèlement des soutiens jugés distorsifs. Les PED sont soumis progressivement à des contraintes similaires.

Les normes sanitaires se maintiennent mais sont réduites à un minimum vu que les pays émergents, moins aptes à avoir des outils performants en la matière, bloquent leur avancée. Les « facteurs légitimes » ne font pas partie des négociations, les pays émergents ne souhaitant pas particulièrement que leur avantage compétitif soit bridé par des considérations d'ordre environnemental ou social (droit du travail par exemple). Seules les grandes entreprises agroalimentaires répondent aux préoccupations sociétales en multipliant les normes privées qui font loi sur des marchés de niche destinés aux consommateurs les plus aisés. Les mesures non tarifaires alimentent de nombreux panels, certains pays étant accusés de les utiliser comme dernières protections commerciales.

Dans ce contexte, les accords bilatéraux et régionaux ont moins d'importance. Les espaces régionaux construits ont du mal à maintenir des politiques préférentielles et sont vidés d'une partie de leur substance. Les accords négociés portent principalement sur les mesures non tarifaires.

Cette situation crée des risques accrus en termes d'autosuffisance alimentaire des pays importateurs qui ne peuvent mettre en place les outils nécessaires au maintien minimal de leur propre agriculture et sont donc à la merci des fluctuations des prix. Pour protéger une partie de leur agriculture, les pays développés les moins compétitifs tentent de multiplier les niches (labels, etc.), souvent contrôlées par les entreprises agro-alimentaires.

Hypothèse 2

Repli régional et fragmentation des échanges

Faute de volonté politique et de consensus sur l'intérêt de la poursuite de la libéralisation des échanges, les accords multilatéraux n'aboutissent pas, ce qui conduit à une remise en cause de l'OMC et à une forte perte de son influence.

Face à cet échec, les pays consolident leurs organisations régionales par blocs. Faute d'un système multilatéral fort, ces blocs restent libres quant à l'adoption de mesures plus ou moins distorsives sur les échanges. Pour protéger leurs espaces, ils peuvent ainsi augmenter leurs tarifs à l'importation ou à l'exportation. La plupart des espaces moins compétitifs se replient sur leur marché intérieur.

Par contre, ces blocs régionaux ne peuvent être auto-suffisants sur tous les produits et négocient donc des accords privilégiés avec d'autres pays ou espaces. Les accords bilatéraux Sud-Sud se multiplient. Dans ce jeu, les pays moins avancés économiquement ou ayant moins d'avantages comparatifs à faire valoir sont davantage isolés et se retrouvent démunis en cas de hausse des prix sur les marchés mondiaux. Ils n'ont aucun organisme auquel faire référence en cas de préjudice commercial.

Au niveau de l'UE, on s'attache à multiplier les négociations bilatérales incluant des standards forts pour répondre aux préoccupations sociétales, non repris sur les autres marchés. Les différends commerciaux sont fréquents. Les échanges diminuent globalement et proviennent notamment des pays émergents, l'UE baissant ses exportations, rendant les marchés encore plus étroits.

Hypothèse 3

Nouvelle régulation internationale

Le constat d'un échec persistant des négociations de Doha conduit à la proposition d'un nouveau cahier des charges des négociations. Celui-ci approfondit les règles commerciales multilatérales et prend en compte la légitimité des préoccupations non commerciales à l'OMC, notamment en lien avec les autres grands accords internationaux (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Organisation internationale du travail, accord sur le climat). Ces préoccupations incluent également la question de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation.

Les conditions de production et l'impact de cette production prennent donc de plus en plus d'importance, ce qui modifie considérablement les politiques et systèmes de production. Les soutiens à l'agriculture peuvent se maintenir pour répondre aux attentes sociétales et au défi de la malnutrition.

Pour répondre aux enjeux de la sécurité alimentaire

à court et long termes, un droit à l'alimentation se met en place autour d'un principe de « souveraineté alimentaire ». Sous couvert de politiques agricoles cohérentes, les pays peuvent protéger durablement certains secteurs et se protéger en cas de chocs temporaires. Le caractère distorsif des politiques reste étudié, notamment dans le cas de pays visant toujours l'exportation. Des outils de type « subventions à l'exportation » sont clairement bannis. Cette régulation des échanges s'adosse à des systèmes visant à mesurer et contrôler l'insécurité alimentaire des espaces, à assurer une moindre volatilité des prix et à s'assurer que les pays les plus démunis puissent acheter leur approvisionnement en cas de marchés défaillants.

Le nombre d'accords régionaux se stabilise, voire diminue. Ces évolutions sont cohérentes avec la mise en place d'espaces régionaux à coûts de production proches, capables d'articuler des avantages comparatifs cohérents et de mettre en place des politiques agricoles ambitieuses prenant en compte des préoccupations sociales et environnementales.