CIHEAM
Options Méditerranéennes

Le volet agricole de l'accord de Marrakech

Delorme H.

in

Papadopoulou Z. (comp.), Cauwet L. (comp.), Papadopoulou Z. (collab.), Cauwet L. (collab.).
The GATT and Mediterranean agricultural trade

Chania : CIHEAM
Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 30

1997
pages 3-7

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI000402

To cite this article / Pour citer cet article

Delorme H. **Le volet agricole de l'accord de Marrakech.** In : Papadopoulou Z. (comp.), Cauwet L. (comp.), Papadopoulou Z. (collab.), Cauwet L. (collab.). *The GATT and Mediterranean agricultural trade .* Chania : CIHEAM, 1997. p. 3-7 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 30)

CIHEAM

http://www.ciheam.org/
http://om.ciheam.org/

CIHEAM

LE VOLET AGRICOLE DE L'ACCORD DE MARRAKECH

Hélène DELORME
CERI-Fondation Nationale
des Sciences Politiques, Paris, France

RÉSUMÉ

Après avoir présenté le contenu de l'accord agricole de Marrakech, l'article examine les perspectives qu'il ouvre. Aucun des deux scénarios envisageables (cartel euro-américain ou concurrence "loyale") ne permet d'espérer le retour à une expansion de la production et des échanges stables et également répartis entre les pays échangeurs.

MOTS CLÉS

Relations commerciales agricoles; GATT; OMC; Politique commerciale des Etats-Unis; Politique commerciale de l'U.E; Marchés agricoles internationaux.

INTRODUCTION

Jusqu'à l'accord de Marrakech, les échanges de produits agricoles relevaient au GATT d'un statut d'exception qui les maintenait à l'écart des disciplines générales. L'article XI de l'accord de 1947 autorisait les restrictions quantitatives à l'importation si elles étaient accompagnées d'un contrôle de l'offre évitant l'apparition d'excédents susceptibles de perturber le marché international. L'article XVI permettait les subventions aux exportations de matières premières à la condition, assez formelle car difficile à établir, de ne pas les utiliser pour gagner "plus qu'une part équitable du commerce mondial". Au total, les grands pays capitalistes avancés étaient d'accord pour laisser à leurs politiques agricoles une marge de manoeuvre quasi complète. Dès 1955, les Etats-Unis indiquaient l'orientation en demandant et en obtenant une dérogation (waiver) pour les quotas d'importations qu'ils appliquaient dans les secteurs des produits laitiers, de la viande bovine, du coton et de l'arachide. Entre 1962 et 1967, la CEE à son tour acquerrait le droit d'appliquer sa politique agricole commune (PAC) que les Etats-Unis acceptaient moyennant des concessions importantes pour leurs exportations de soja (libre entrée).

Premier cycle de négociations multilatérales à inscrire les échanges agricoles dans la négociation d'ensemble, l'Uruguay Round met fin à ce régime d'exception et lui substitue un régime particulier. Cette décision traduit le succès de l'offensive des Etats-Unis qui ont fait de la négociation agricole la condition de la négociation d'ensemble; elle traduit aussi la réponse de la CEE qui a exigé que la négociation agricole ne se limite pas aux mesures appliquées aux échanges extérieurs mais couvre la totalité des mesures de soutien à l'agriculture. L'Uruguay Round est ainsi le premier cycle qui parvient à un accord agricole: il inscrit les politiques agricoles dans une réglementation internationale commune que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a la charge de faire respecter.

La question que pose cet accord concerne, par-delà sa nouveauté, sa portée: ouvre-t-il une simple trêve dans la guerre commerciale qui, depuis 1985, déséquilibre les marchés internationaux de produits agricoles? Ou marque-t-il l'émergence d'un nouveau système d'échange international caractérisé par de nouveaux mécanismes de formation des prix internationaux traduisant et favorisant une restructuration durable des pays échangeurs et des produits échangés? Les éléments de réponse que nous proposons s'ordonnent en deux parties: la première analyse le contenu de l'accord; la seconde examine les perspectives qu'il ouvre à partir notamment des indications que l'on peut tirer de ses premiers mois d'application.

LE CONTENU DE L'ACCORD DE MARRAKECH

Au départ des pourparlers, les Etats-Unis, principaux initiateurs de la négociation agricole, proposaient un objectif maximaliste: l'option "double zéro", élaborée en 1987, entendait démanteler en dix ans les protections à l'importation et les subventions à l'exportation appliquées par les politiques agricoles

CIHEAM - Options Mediterraneennes

nationales. Mais les résistances de la CEE, des pays importateurs développés et des producteurs américains se sont conjuguées pour déboucher sur des résultats plus modestes. Toutefois l'acte final reste dans la logique d'une libéralisation des échanges et des économies agricoles, qu'il recherche par le biais d'une réduction progressive des soutiens agricoles et d'un ajustement, progressif aussi, des structures de production.

LA RÉDUCTION DES SOUTIENS AGRICOLES NATIONAUX.

La réduction des soutiens nationaux, programmée sur les six ans de l'accord (1996-2001), concerne les trois groupes de mesures distinguées dans les politiques agricoles nationales.

Les subventions à l'exportation, considérées comme les interventions les plus perturbantes pour les échanges internationaux, sont les plus fortement réduites. Cette partie de l'accord concerne surtout les Etats-Unis et la CEE qui sont les plus gros subventionneurs parmi les exportateurs agro-alimentaires: selon les calculs du GATT, leurs subventions à l'exportation atteignaient avant l'accord de Marrakech une moyenne annuelle de 21 milliards de dollars contre 1,7 milliard pour la totalité des pays en développement. Ces subventions devront diminuer de 36% en budget et de 21% en volume. La période de base par rapport à laquelle sont calculées ces diminutions couvre les années 1986-1990. Malgré l'adoption d'un mécanisme de "lissage" qui, en modifiant la période de base, permet d'accroître temporairement les volumes pouvant être subventionnés (Delorme, Clerc, 1995), la réduction des subventions à l'exportation constitue la principale contrainte qui, à terme, pèsera sur les politiques américaine et européenne.

Les mesures à l'importation visent à élargir l'accès aux marchés des pays acheteurs. La première limitation prévue est la tarification, c'est-à-dire la transformation en équivalents tarifaires des protections non tarifaires, antérieurement les plus généralement utilisées par l'ensemble des pays participant à la négociation[1]. Ces équivalents tarifaires devront être réduits de 36% avec une réduction minimum de 15% par ligne tarifaire. La période de base est la même que pour les subventions à l'exportation (1986-1990). Les nouveaux équivalents tarifaires pouvant être très élevés et diminuer de fait l'accès au marché, un accès minimum est prévu, égal à 3% de la consommation intérieure et qui devra être porté à 5% au terme des six ans d'application de l'accord. La portée de cette clause est toutefois limitée par le mode de calcul retenu pour l'accès minimum: la possibilité d'agréger les produits par famille (toutes viandes, tous produits laitiers, etc.) et d'inclure les contingents d'importation existants permet dans la plupart des cas (et notamment pour la CEE, premier importateur mondial) de stabiliser l'accès minimum aux niveaux de 1986-90. La prudence avec laquelle l'ouverture à l'importation est effectuée se confirme quand on mentionne l'existence d'une clause de sauvegarde qui permet d'augmenter les droits à l'importation pendant un an si les prix des produits importés baissent fortement ou si leurs quantités augmentent fortement.

Les soutiens internes sont moins réduits et selon des modalités qui sont plus respectueuses des politiques nationales. Moins réduits car sont épargnées deux catégories d'aides directes:

- les aides directes classées dans la "boite verte", c'est-à-dire les aides qui n'ont pas d'impact direct sur le commerce, soit qu'elles concernent des services généraux financés par le gouvernement (recherche, infrastructures, sécurité alimentaire, lutte contre les maladies ou les catastrophes naturelles), soit qu'elles consistent en paiements directs aux producteurs "découplés" de la production et contribuant à l'ajustement structurel, au respect de l'environnement, à des programmes régionaux;

- les aides directes classées dans la "boite bleue" qui a été créée pour préserver les aides européennes et américaines aux producteurs de céréales; y sont en outre inclus les aides budgétaires assorties de programmes de contrôle de l'offre (cas aussi des aides directes européennes et américaines) et les aides au développement agricole et rural accordées par les pays en développement dans le cadre de leurs programmes d'ajustement structurel.

La réduction des soutiens internes est en second lieu plus respectueuse des interventions nationales car elle est appréciée globalement sur la base de la mesure globale de soutien (MGS ou Aggregate Measure of Support -AMS- en anglais). La MGS, somme des aides par les prix et des aides directes hors boites vertes et bleues, doit être diminuée de 20%. La période de base retenue est plus courte (1986-1988): correspondant aux années de hausse des budgets agricoles dans les pays capitalistes avancés, elle limite l'effort de réduction à faire. Chaque gouvernement a, par ailleurs, la possibilité de combiner comme il l'entend baisse des prix garantis et réduction des quantités soutenues, d'une part, de répartir l'effort sur les

[1] La tarification souffre une exception: une clause de traitement spécial autorise 4 pays (surtout la Corée et le Japon) à continuer à appliquer des restrictions quantitatives pour leurs importations de riz. L'ouverture de leurs marchés est reportée au terme de l'accord.

différentes branches-produits, d'autre part. En pratique, pour les Etats-Unis comme pour la CEE, la baisse de 20% de la MGS est déjà acquise, du fait des réformes agricoles faites depuis 1986.

L'OMC GENDARME DES MARCHÉS AGRICOLES INTERNATIONAUX.

Cohérent avec sa philosophie libérale, l'accord de Marrakech conçoit l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comme une sorte de gendarme des marchés agricoles internationaux dont l'unique fonction est de veiller à limiter ou à supprimer les distorsions de concurrence.

L'accord ne comporte en effet *aucune clause économique*: ni mécanismes de stabilisation des cours internationaux, *ni à fortiori* fourchettes de prix que les pays échangeurs devraient faire respecter. L'inversion de la démarche est nette par rapport à l'accord de 1947 qui encadrait les protectionnismes nationaux par une forte coordination internationale, dirigée par les Etats-Unis et centrée sur la stabilisation des cours dans le cadre d'accords de produits. Le centre de ce dispositif international était constitué par l'accord blé, signé également en 1947, et dont les clauses de prix ont été respectées de 1950 à 1968. Mais la crise économique mondiale ayant désorganisé ce système stabilisateur et conduit les pays capitalistes avancés à abandonner les régulations de type keynésien, l'accord de Marrakech s'en tient à une conception minimaliste de la coopération commerciale internationale.

Les seules compétences attribuées à l'OMC sont celles qui sont nécessaires pour suivre et impulser l'ajustement des agricultures et des politiques agricoles nationales aux normes de la concurrence internationale. Le *comité de l'agriculture* est chargé de suivre l'application par les Etats des engagements pris. Son rôle reste problématique car les décisions y sont prises à l'unanimité. Toutefois les conflits peuvent être limités par la *clause de paix* qui rend inattaquable pendant 9 ans les aides internes conformes à l'accord. Par ailleurs les *différends commerciaux* relèvent du mécanisme général de règlement des conflits qui renforce fortement le rôle de l'OMC: désormais la constitution d'un "panel" d'experts et l'adoption de son rapport peuvent intervenir malgré l'opposition du pays attaqué, puisque c'est le rejet (et non plus l'adoption) de ces deux décisions qui est soumis à l'accord unanime des membres de l'OMC. L'organe de règlement des différends parviendra-t-il à faire prévaloir l'autorité des experts et du droit international face aux intérêts commerciaux nationaux ? La question reste ouverte quand on observe que les Etats-Unis n'ont accepté ce nouveau mécanisme que sous réserve de sa compatibilité avec leur propre réglementation commerciale, et en particulier avec les sections 301 et super 301 qui leur permettent de décider unilatéralement des sanctions. Le risque demeure donc d'une remise en cause de l'OMC si la libéralisation économique qui l'inspire n'apporte pas le "bien-être" escompté.

L'HYPOTHÈSE DU RETOUR À UNE CONCURRENCE "LOYALE".

L'hypothèse qui inspire l'accord de Marrakech est que le retour à une concurrence "loyale", c'est-à-dire respectant les règles communes prévues pour la limitation des subventions à l'exportation, pour l'élargissement de l'accès aux marchés importateurs, pour la restructuration et la diminution des soutiens internes, favorisera l'assainissement des prix internationaux à des niveaux économiquement significatifs et, ce faisant, permettra une relance de la spécialisation agricole propice à la croissance de la production et de la demande pour tous les échangeurs. Quelles sont les chances de succès de ce scénario optimiste ?

L'AVENIR DE L'ACCORD AGRICOLE

Une chose est sûre: les relations entre l'Europe et les Etats-Unis resteront l'élément déterminant pour l'avenir de l'accord agricole. Depuis 1993, les deux grands échangeurs sont passés de l'affrontement ouvert à une "paix armée" où se mêlent coopération et conflit, en fonction des concurrences qui continuent à les opposer l'un à l'autre et de celles qui, en les opposant aux autres pays, les rapprochent. Le cadre libéral de l'OMC suscite et entretient l'instabilité des relations euro-américaines car, soumis aux fluctuations des marchés, il ne permet pas de surmonter les occasions de conflit ou de coopération que génère la conjoncture commerciale.

Deux scénarios sont envisageables, qui ne sont d'ailleurs pas exclusifs l'un de l'autre mais peuvent se succéder dans le temps: un scénario où les Etats-Unis et l'Europe se constituent en cartel pour faire monter les prix internationaux; un second scénario où ils jouent le jeu de la concurrence sur la base des engagements pris à Marrakech.

LE SCÉNARIO D'UN CARTEL EUROPE-ETATS-UNIS.

Le premier scénario d'avenir que l'on peut envisager postule que l'Union Européenne et les Etats-Unis se constituent en cartel d'exportateurs pour faire monter les prix internationaux des produits agricoles.

L'accord de Marrakech, par les divers mécanismes quantitatifs qu'il comporte, donne les moyens institutionnels nécessaires à des politiques d'administration des échanges par un cartel d'exportateurs. Tandis qu'il autorise les politiques nationales de contrôle de l'offre, il prévoit un contingentement des exportations subventionnées et fonde l'accès au marché principalement sur des quotas tarifaires. L'option d'un cartel d'exportateurs aurait par ailleurs le soutien d'un grand nombre d'agriculteurs européens et américains, prêts à des mesures de contrôle de l'offre si elles servent des politiques de prix (ou d'aides directes) soutenant leurs revenus.

Mais le fonctionnement d'un cartel euro-américain serait difficile et instable, essentiellement parce que les produits agricoles ne sont pas des produits rares. La hausse de leurs prix inciterait les producteurs extérieurs au cartel à augmenter leur production pour entrer dans la branche ou à développer des produits de substitution. Les débats que suscite la hausse des cours mondiaux des céréales, observable depuis 1995, donnent une idée des tensions que susciterait un cartel d'exportateurs. Entre les deux grands: la bataille pour les marchés se poursuit, comme en témoignent le conflit que suscite la politique céréalière européenne contre laquelle les Etats-Unis (appuyés en l'occurrence par le Canada) ont saisi l'OMC[2]. A l'intérieur de chacun d'eux aussi: ainsi dans l'Union Européenne, les oppositions tendent à s'accuser entre les grands producteurs, qui donnent la priorité à l'expansion extérieure et qui veulent procéder à de nouvelles baisses des prix européens, et les autres, qui préfèrent une politique moins dominée par l'optique commerciale et plus soucieuse des fonctions sociétales de l'agriculture (environnement, occupation du territoire).

Tous redoutent le retour à la pléthore au cas où la reprise de la production serait trop vive et non suivie par une croissance parallèle de la demande solvable. Or on peut douter que l'accord de Marrakech parvienne à enclencher un processus de croissance durable et diffusé à l'ensemble des pays échangeurs. En effet, dans la ligne tracée par le FMI et la Banque mondiale, il conçoit de manière restrictive l'aide à accorder aux pays en développement et aux pays de l'ex-Europe de l'Est: les mesures prévues sur ce plan sont toujours subordonnées à la mise en oeuvre de programmes d'ajustement structurel (et donc à la libéralisation des économies et des politiques agricoles) et toujours remises au secteur privé (qui, par principe, accorde la priorité aux objectifs de rentabilité à court terme et non aux exigences du développement à long terme).

LE SCÉNARIO DE LA CONCURRENCE SUR LA BASE DES ENGAGEMENTS DE L'ACCORD.

Un second scénario se combinera donc vraisemblablement au premier dans lequel les Etats-Unis et l'Union Européenne joueront le jeu de la concurrence sur la base des engagements pris à Marrakech. Ce scénario est celui que retiennent les experts internationaux (voir notamment les évaluations de l'OCDE). Examinons les trois effets positifs qu'ils attendent de l'application de l'accord de Marrakech pour savoir si l'on peut partager leur optimisme.

Le premier avantage concerne les *prix internationaux* qui devraient, sinon retrouver des niveaux significatifs sur le plan économique (rejoindre les coûts des producteurs les plus efficaces des régions les mieux dotées), en tout cas se relever. A court terme, une telle amélioration est probable, sous l'effet conjugué de la réduction des subventions à l'exportation et des mécanismes de contrôle de l'offre. Mais l'amélioration ne devrait pas être durable du fait de la poursuite des gains de productivité. En effet, les marchés agricoles étant très concurrentiels et non stabilisés par l'OMC, d'une part, la demande alimentaire étant rigide, d'autre part, on peut pronostiquer sans risque que les prix répercuteront les gains de productivité et poursuivront probablement leur baisse séculaire avec les fortes variations intra et extra annuelles déjà observées dans le passé.

Le second avantage attendu de l'accord est une *répartition plus harmonieuse de la production* par une relance de la spécialisation. Trois raisons conduisent à considérer cette éventualité comme très incertaine. En premier lieu, les Etats-Unis et l'Union Européenne conserveront des moyens de soutien agricoles incomparablement plus importants que ceux des pays en développement et d'Europe de l'Est.

[2] La protection du marché européen des céréales reste assurée par des prélèvements variables, plafonnés à 155% du prix d'intervention intérieur. Le prélèvement n'est pas fixé à partir des déclarations des négociants (qui, assurant souvent l'importation et l'exportation, n'ont pas été considérés comme fiables) mais par la commission en fonction des prix constatés sur des marchés internationaux de référence pour des qualités de céréales déterminées. Cette procédure est mise en cause par les Etats-Unis et le Canada.

Les statistiques établies par les services du GATT à partir des MGS permettent de chiffrer les écarts de soutien: en 1994, les aides à l'agriculture atteignaient 150 milliards de dollars dans les 21 pays de l'OCDE, 19 milliards dans la centaine de pays en développement et 4 milliards en Russie et les PECO (pays d'Europe centrale et orientale). Les obligations moindres qui pèsent sur les pays en développement (la réduction de leurs soutiens à l'agriculture est égale aux deux-tiers de celle des pays capitalistes avancés et elle est étalée sur dix ans) sont trop faibles pour que les écarts soient significativement refermés au terme du processus de réduction.

En second lieu, les écarts de soutien devraient se perpétuer car le modèle de politique agricole retenu au GATT, fondé sur un ajustement par les quantités et les aides directes, est complètement inadapté aux structures agricoles et économiques des pays en développement. En effet, ce mode de soutien suppose pour être acceptable sur les plans budgétaires, économiques et socio-politiques que les agricultures auxquelles il s'applique réunissent trois conditions: des unités de production agricoles peu nombreuses, relativement homogènes quant à leur logique de fonctionnement et à leur productivité, bien insérées enfin dans un marché intérieur dynamique capable de fournir au budget de l'Etat les ressources nécessaires au soutien de l'agriculture. Ces trois conditions étant rarement réunies dans les agricultures des pays en développement, l'accord de Marrakech les prive de fait du droit à la politique agricole car s'il autorise, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les subventions à l'investissement et aux intrants ainsi que les aides au remplacement des cultures de plantes narcotiques, il interdit les politiques de stabilisation des prix internes à la production.

En troisième lieu, les négociations commerciales, polarisées autour des Etats-Unis et de l'Union Européenne, n'ont pas donné aux pays en développement la possibilité de négocier sur les produits qui les intéressent. C'est le cas des pays du groupe de Cairns[3], pourtant très actifs pendant tout le cycle. C'est le cas aussi des pays producteurs de produits tropicaux qui doivent se contenter d'un engagement à négocier dans l'avenir. C'est le cas enfin des pays en développement bénéficiant de relations commerciales préférentielles avec les pays capitalistes avancés, tels les pays associés aux accords de Lomé ou les pays méditerranéens: ils n'ont pas eu l'occasion de négocier des contreparties à l'atténuation de leur marge préférentielle suite à la diminution des protections à l'importation.

La principale attente des négociateurs de l'Uruguay Round, et le troisième avantage qui en est attendu, tient à *la reprise de la demande alimentaire solvable*, suite à l'amélioration des cours internationaux et à la relance de la production. On peut penser que dans la plupart des pays en développement (et de l'ex-Europe de l'Est), les hausses de demande devraient rester sporadiques, limitées et irrégulières. Du fait d'abord des incertitudes qui pèsent sur les politiques agricoles, qui sont les principaux déterminants des revenus des populations rurales, majoritaires dans les pays en développement. Du fait ensuite des pressions que, dans l'avenir comme dans le passé, les programmes d'ajustement imposeront sur le pouvoir d'achat des couches urbaines pauvres. Certes l'accord prévoit pour les pays les moins développés un mécanisme d'aide, au cas où l'augmentation des prix internationaux alourdirait leur facture alimentaire. Mais, conditionnée aussi par la mise en oeuvre de programmes d'ajustement structurel, cette aide risque de n'être qu'un palliatif limité aux effets déséquilibrants de la libéralisation des agricultures et des économies.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, il apparaît que la probabilité est grande que l'accord de Marrakech parvienne à orchestrer la diminution des soutiens à l'agriculture mais sans limiter la forte instabilité des prix internationaux. Soutien limité, prix instables: on trouve là les conditions d'un ajustement récessif qui, combinant baisses de la production et de la consommation, ne parait pas susceptible d'éloigner le risque d'une reprise de la guerre commerciale. A coup sûr, l'agriculture restera un dossier chaud de l'OMC.

[3] Les pays du groupe de Cairns sont des exportateurs nets de produits agricoles. Ils se composent des trois anciens dominions britanniques (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande), de cinq pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil, Chili, Colombie et Uruguay), de cinq pays d'Asie (îles Fidji, Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande) et de la Hongrie.