

Par **Stéphane Paquin**, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique, au Québec, Canada.

Photo ci-dessus :

Plusieurs manifestations d'agriculteurs se sont tenues face au siège de la Commission européenne en 2019. En cause, l'accord commercial entre le Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay) et l'Union européenne, en discussion depuis plus de vingt ans. Si le président brésilien Lula a déclaré qu'il était « urgent et hautement indispensable » de ratifier cet accord, des parlementaires européens pointent du doigt un manque d'exigence environnementale. (© Shutterstock)



L'agriculture et le commerce international : un jeu d'équilibriste

Plus de vingt ans après le lancement du cycle de Doha, lequel visait la libéralisation de l'économie et des échanges agricoles, le dialogue multilatéral nécessaire aux négociations commerciales se révèle plus que jamais fragilisé par les aléas géopolitiques.

Le sujet est sensible et les négociations toujours difficiles. L'agriculture est l'un des domaines où il est particulièrement ardu pour un gouvernement d'adopter des mesures de libéralisation, même lorsque le pays est dominant en la matière. Le gouvernement américain, qui souhaitait mettre sur pied un ordre commercial ouvert après la Seconde Guerre mondiale, s'est assuré, par exemple, de l'exclusion effective de l'agriculture de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), bien que son secteur agricole fût probablement le plus productif au monde. Ces difficultés expliquent largement pourquoi l'Accord sur l'agriculture — le plus important traité multilatéral sur l'agriculture — n'a été conclu que le 15 avril 1994, après huit ans de

négociations lors du cycle d'Uruguay. L'accord avait cependant laissé sur leur faim plusieurs pays en développement. En 2001, le cycle de Doha, dont le titre semi-officiel est « le programme de Doha pour le développement », est lancé. Un des objectifs de la négociation était d'améliorer la situation des pays en développement, notamment dans le domaine de l'agriculture. Mais l'optimisme des années 1990 face à la mondialisation s'est estompé, notamment après l'échec de la chaotique rencontre ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle en 1999. Avec l'échec du cycle de Doha, les consensus sont de plus en plus difficiles à atteindre entre les membres de l'organisation. Sur le plan multilatéral, la difficulté est de trouver le point d'équilibre entre les demandes d'accès aux marchés des



pays développés pour les pays en développement et les réticences des pays développés à réduire leurs subventions agricoles et autres mesures protectionnistes de diverses natures, notamment au nom de la sécurité alimentaire.

Les progrès sont cependant plus importants sur le plan des accords de commerce préférentiels (ACP) comme l'accord entre le Canada et l'Union européenne (AECG-CETA) ainsi que de très nombreux « mini-traités » dans le domaine agricole. Cette superposition d'accords de commerce sur l'agriculture illustre à la perfection l'image du « bol de spaghettis » d'accords commerciaux selon l'expression de Jagdish Bhagwati.

L'agriculture dans le commerce mondial

Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, la valeur globale des exportations agricoles était, juste avant le début des négociations du cycle de Doha, en 2020, 3,7 fois plus élevée en valeur nominale qu'en 2000. Le montant des exportations agricoles

dans l'ordre, les Amériques (du Canada au Chili) et l'Europe, alors que l'Asie tout comme l'Afrique sont des importateurs nets de produits agricoles. Les plus exportateurs sont les États-Unis (9 % du total) suivis des Pays-Bas (6 %) et de la Chine (5 %), même si cette dernière demeure une importatrice nette de produits agricoles. La France est pour sa part au sixième rang (4,7 %) des exportations mondiales derrière les Pays-Bas et l'Allemagne. Elle est en excédent commercial, aidée en cela par les exportations de vin et spiritueux et dans une moindre mesure de céréales.

Les négociations commerciales multilatérales et l'agriculture

Les 23 pays signataires du GATT en 1947 représentaient ensemble 60 % du commerce mondial. De nos jours, les 164 pays membres de l'OMC — l'organisation qui succède au GATT — en représentent 98 %. Les deux tiers des pays membres de l'OMC se réclament du statut de pays en développement. Ce statut résulte d'une autodéclaration, sauf pour

de mettre sur pied un système d'échange équitable et basé sur le marché de produits agricoles.

Les pays développés se sont engagés par ce traité à mettre en œuvre des mesures facilitant l'accès à leur marché, par exemple en diminuant les droits de douane de 36 % par rapport à la période précédente. L'engagement des pays en développement était pour leur part de 24 %. De plus, une baisse des subventions internes et une diminution des obstacles techniques au commerce ont été mises en place afin de rendre le commerce dans ce domaine plus équitable et compétitif.

Malgré cet accord, qui a favorisé une libéralisation progressive des échanges en agriculture, de nombreux pays en développement, dont l'Inde, avaient le sentiment d'avoir été lésés pendant la négociation. En 2001, le cycle de Doha a été lancé. L'objectif de ce cycle — dont le titre semi-officiel est le programme de Doha pour le développement — était d'améliorer la situation des pays en développement. L'agriculture avait une place centrale dans cette négociation. Malgré de nombreuses avancées pendant la négociation — puisqu'à l'OMC il n'y a pas d'accord global sans qu'on ne se soit entendu sur tout —, le cycle de Doha n'a pas abouti. Malgré cet échec, des accords de plus petite portée ont été conclus sous forme de « paquets » lors de la Conférence ministérielle de Bali en 2013

“ Sur le plan multilatéral, la difficulté est de trouver le point d'équilibre entre les demandes d'accès aux marchés des pays développés pour les pays en développement et les réticences des pays développés à réduire leurs subventions agricoles et autres mesures protectionnistes de diverses natures, notamment au nom de la sécurité alimentaire. ”

mondiales s'élevait, en 2020, à 1492 milliards de dollars américains (1344 milliards d'euros), ce qui équivalait à 4 % du PIB mondial. Ce pourcentage est d'ailleurs assez stable depuis 2000. Toujours selon cette organisation, l'agriculture employait 866 millions de personnes en 2021, ce qui représentait 27 % de la main-d'œuvre mondiale. Il s'agit cependant d'une forte réduction depuis 2000, quand le secteur employait plus d'un milliard de travailleurs qui représentaient alors 40 % de la main-d'œuvre mondiale.

Les deux plus grosses régions exportatrices en matière d'agriculture sont,

les pays les moins avancés (PMA) dont le statut est déterminé par les Nations Unies. L'OMC est une organisation internationale qui est dirigée par ses membres et où l'essentiel des décisions se prend par consensus.

Entre 1947 et 1995, les pays membres pouvaient subventionner les exportations agricoles et de nombreux produits agricoles étaient sujets à d'importantes barrières tarifaires. Les choses ont changé avec l'Accord sur l'agriculture de 1994. Cette entente représente le plus important traité multilatéral sur la question agricole. Le but de cette entente était



Photo ci-dessous :

Production d'huile de palme en Indonésie. Face aux pénuries et à la flambée des prix, le gouvernement indonésien a suspendu par décret les exportations d'huile de palme du 28 avril au 23 mai 2022, déstabilisant fortement le marché de l'huile végétale. Le voisin malaisien a suivi ce mouvement protectionniste, en juin 2022, en suspendant pendant deux semaines l'exportation de poulets afin d'assurer sa propre sécurité alimentaire. (© Shutterstock)



et celle de Nairobi en 2015, où diverses mesures ont été adoptées en matière d'agriculture, notamment la fin des subventions aux exportations.

Les accords commerciaux préférentiels

Si les négociations commerciales sont de plus en plus difficiles à l'OMC, ce n'est pas le cas pour les ACP, qui réunissent moins de pays ainsi que des mini-traités qui se concentrent essentiellement sur la question agricole. Les ACP et les mini-traités ont su surmonter certaines des pierres d'achoppement des négociations du cycle de Doha pour faire avancer les négociations commerciales. Au total, de tous les ACP qui ont été notifiés à l'OMC, 355 sont toujours en vigueur. Ceux-ci diminuent normalement les barrières commerciales, y compris les barrières agricoles, au-delà des accords existants de l'OMC. Parmi ces

agricoles étaient de 4,8 pour 100 parmi les membres des ACP avec près des trois quarts des tarifs listés fixés à zéro contre un tarif agricole moyen de la clause de la nation la plus favorisée de l'OMC de 15,8 %. De plus, de nombreux ACP disposent également de mécanismes de règlement des différends, qui peuvent même se substituer aux mécanismes de règlement des différends de l'OMC, en crise depuis le blocage des États-Unis qui refusent de nommer de nouveaux membres.

Toujours selon cette étude, outre les droits de douane, de nombreux membres de l'OMC appliquent des contingents tarifaires (CT) aux importations de produits agricoles et alimentaires. Les CT sont des droits de douane à deux niveaux autour d'un

“ Dans près de 9 pays sur 10, les droits de douane appliqués à l'agriculture sont toujours beaucoup plus élevés que ceux appliqués aux produits non agricoles. ”

quota fixe qui représente un volume d'importation. Les importations comprises dans le contingent sont soumises à un droit de douane peu élevé mais, lorsque les importations dépassent le contingent, elles sont soumises à un droit de douane beaucoup plus élevé et souvent prohibitif. L'UE et les États-Unis sont de grands utilisateurs de CT. Cette dernière dispose de 124 CT et les États-Unis de 54, principalement sur les viandes, les produits laitiers, les céréales et le sucre.

À ces ACP s'ajoutent les mini-traités. Il s'agit de traités qui se limitent à une gamme étroite de questions. Récemment, un de ces accords a fait les manchettes partout dans le monde. Il s'agit de l'Accord de phase 1 entre les États-Unis et la Chine dans le contexte de la guerre commerciale entre ces deux pays. Un autre exemple est un accord entre le Japon et les États-Unis. Ces deux mini-traités contiennent une importante composante agricole et sont entrés en vigueur sans l'approbation du Congrès, ce qui est impossible pour un accord de commerce préférentiel. En 2022, la professeure Kathleen Claussen a recensé plus de 1 200 accords de ce type en vigueur entre les États-Unis et 130 pays, tous conclus au cours des quarante dernières années. L'administration Trump en a conclu 32 pour la seule année 2020 ! La portée de ces accords est très variable, allant d'un seul produit à un secteur entier.

Le protectionnisme agricole dans le monde

Selon une étude du *United States Department of Agriculture* (USDA) datée de 2021, et portant sur les tarifs dans le domaine agricole, dans près de 9 pays sur 10, les droits de douane appliqués à l'agriculture sont toujours beaucoup plus élevés que ceux appliqués aux produits non agricoles. En Corée du Sud, par exemple, les droits de douane sur les produits agricoles s'élèvent en moyenne à 79 %, contre 4 % pour les importations de produits non agricoles. De plus, le tarif moyen dans le monde appliqué à l'agriculture est d'environ 10 %. Les trois plus grands importateurs mondiaux, l'UE, la Chine et les États-Unis, ont tous un droit de douane moyen inférieur à 10 %. Un autre groupe de



Photo ci-dessus :

Un cargo chargé de fèves de soja en provenance du Brésil accoste au port de Yangpu à Danzhou, dans la province de Hainan en juillet 2022. En 2019, la Chine et les États-Unis ripostent l'un contre l'autre en jouant des augmentations des droits de douane, notamment sur ceux appliqués aux produits agricoles. En août 2019, Pékin annonçait de nouveaux droits de douane sur 75 milliards de dollars d'importations en provenance des États-Unis, après la décision de Washington de porter les taxes douanières à 300 milliards de dollars sur les produits chinois. (© Xinhua/Guo Cheng)

accords, on retrouve des traités qui vont des accords de libre-échange jusqu'aux unions douanières avec des tarifs extérieurs communs et des politiques d'harmonisation des réglementations sanitaires et phytosanitaires.

Une tendance notable dans les ACP récents est l'inclusion d'un plus grand nombre de pays. Un exemple récent est l'entente entre l'Union européenne (UE) et les pays du Mercosur qui en est à l'étape de la ratification. Un autre exemple actuel est l'Accord global et progressiste de partenariat transpacifique de 2018 qui est le successeur du Partenariat transpacifique condamné après le retrait des États-Unis, et auquel participent 11 pays. Les ACP qu'ont conclus l'UE et les États-Unis ont supprimé les droits de douane sur la plupart des importations, y compris les importations agricoles et alimentaires en provenance des PMA, dont beaucoup se trouvent sur le continent africain. Toutefois, d'autres politiques, telles que les normes de qualité et réglementations sanitaires et phytosanitaires, sont difficiles à respecter pour de nombreux PMA et limitent toujours le commerce.

Selon une étude publiée en 2022 (1), la prolifération des ACP a ainsi provoqué une forte baisse des droits de douane sur les produits agricoles. À titre d'exemple, en 2017 (dernière année où tous les chiffres sont disponibles), les tarifs préférentiels



pays a des droits de douane moyens supérieurs à 20 %. C'est par exemple le cas au Mexique. L'Inde est le pays où les droits de douane sont les plus élevés, à près de 40 %. À noter cependant, les droits de douane varient considérablement d'un produit à un autre. Le maïs est le produit dont les droits de douane moyens sont les plus élevés, à 30 %, contre 11 % pour le sucre et 5 à 6 % en moyenne pour les fruits et légumes. En outre, certains pays, comme le Canada, imposent des droits de douane maximaux qui peuvent atteindre 150 % à 300 % pour divers produits tels que le lait, la volaille et les œufs.

“ Les droits de douane varient considérablement d'un produit à un autre. Le maïs est le produit dont les droits de douane moyens sont les plus élevés, à 30 %, contre 11 % pour le sucre et 5 à 6 % en moyenne pour les fruits et légumes. ”

De nouvelles négociations ?

En 2022, les prix des denrées alimentaires ont atteint un sommet en près de quinze ans dans un contexte de croissance des mesures protectionnistes. Alors que l'inflation demeure élevée dans de nombreux pays, en particulier celle des denrées alimentaires, et que cela implique une perte de pouvoir d'achat, peut-on s'attendre à la conclusion d'un nouvel accord commercial multilatéral ou même à une multiplication des ACP ou des mini-traités ?

Bien avant la pandémie et la guerre en Ukraine, l'agriculture représentait le secteur le plus touché par la croissance de mesures protectionnistes, que ce soit la hausse des droits de douane ou des barrières non tarifaires comme des normes phytosanitaires. La guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine, les suites de la montée des mesures protectionnistes mises sur pied pendant la pandémie et maintenant l'agression meurtrière russe en Ukraine indiquent le contraire. En effet, en réponse à l'imposition par l'administration Trump de droits de douane sur les importations chinoises, la Chine a réagi en imposant plusieurs vagues de droits de douane sur les exportations américaines vers la Chine, avec des taux tarifaires allant de 2,5 % à 25 %. Comme la Chine représente le plus grand marché d'exportation agricole des États-Unis, un grand pourcentage de produits agricoles a été frappé de droits de douane. D'autres pays ont également pris des mesures de rétorsion contre les États-Unis en imposant des droits de douane au titre de l'article 232 sur l'acier et l'aluminium. Sur l'ensemble des tarifs douaniers de rétorsion, 30 milliards de dollars de produits agricoles ont été visés, soit environ 22 % de l'ensemble des produits soumis à des mesures de rétorsion.

Une autre étude de l'USDA, de 2022, révèle que les tarifs douaniers de rétorsion ont réduit les exportations agricoles américaines de 27 milliards de dollars entre la mi-2018, lorsque les tarifs ont été imposés, et la fin de l'année 2019. Le soja est à

l'origine de la majorité de la baisse, soit 71 %, suivi du sorgho et de la viande de porc, avec respectivement 7 % et 5 %. Au total, les États-Unis ont perdu près de 16 milliards de dollars dans les échanges avec les pays ayant adopté des mesures de rétorsion en raison de ces droits de douane. Pour compenser, le gouvernement américain a massivement subventionné l'agriculture.

Conclusion

De nos jours, trois tendances se concurrencent dans le domaine des politiques publiques agricoles. D'un côté, on souhaite que les pays les moins avancés et en développement puissent s'enrichir, notamment par une augmentation des exportations de produits agricoles. Cette politique, espère-t-on, permettrait de



diminuer la pauvreté dans le monde. D'un autre côté, la pandémie et l'agression meurtrière russe en Ukraine ont eu pour effet de créer des pénuries en plus de contribuer à l'augmentation du prix des denrées alimentaires dans le monde. En réaction, plusieurs pays ont mis sur pied de nombreuses nouvelles subventions afin de favoriser la souveraineté alimentaire. Finalement, une dernière tendance de fond est de favoriser l'achat local, notamment par des modifications des politiques d'achat public gouvernementales, afin de limiter les effets des changements climatiques et d'encourager l'économie locale plutôt que l'importation de produits provenant des quatre coins de la planète. Ces politiques, qui sont toutes désirables, sont malheureusement incompatibles. Et comme toujours dans ce type de questions complexes, les gouvernements font rarement un grand choix à partir duquel découle une politique cohérente. Les actions des pays en la matière reposent plutôt sur une multiplication de décisions dans plusieurs domaines qui engendrent en bout de ligne des politiques incohérentes.

Stéphane Paquin

Note

(1) John Christopher Beghin, Jill O'Donnell, « Les accords commerciaux au cours des 20 dernières années : rétrospective et perspective pour l'agriculture » [EuroChoices, 20:3, 2022, p. 63-68] DigitalCommons, Université du Nebraska - Lincoln, 2022 (<https://rb.gy/u7ok5>).

Photo ci-dessus :

Marché à Sanya, dans la province insulaire de Hainan, en Chine. Lors de la 8^e édition de la FOCAC (conférence ministérielle du Forum sur la coopération sino-africaine), qui se tenait au Sénégal en novembre 2021, le dirigeant chinois Xi Jinping annonçait vouloir augmenter les importations de produits agricoles en provenance du continent africain en les portant à 100 milliards de dollars par an en 2022, puis à 300 milliards de dollars par an à partir de 2035. Pour concrétiser cette déclaration, en septembre 2022, Pékin a supprimé les droits de douane sur 98 % des produits provenant de neuf pays africains. (© Shutterstock)