

« Il faut creuser les puits aujourd'hui pour les soifs de demain. »

(Proverbe africain)

- Pourquoi après la Seconde guerre mondiale parle-t-on de commerce international?
- Qu'est ce que le GATT?
- Quelles étaient les principales forces et faiblesses du GATT?
- Quel est le principal fait marquant concernant l'agriculture dans la négociation du Cycle de l'Uruguay?
- Quels sont les trois principaux volets de l'Accord sur l'agriculture?

« On est plus le fils de son époque que le fils de son père. »

(Proverbe africain)

1. DU GATT À L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation des Nations unies (ONU), tout comme l'Accord général sur les tarifs douaniers, mieux connu sous le vocable Général Agreement on Tariffs and Trade (GATT) sont nés dans la foulée de la Seconde guerre mondiale. La coopération politique et économique était alors considérée comme un moyen essentiel pour faire la promotion de la paix et du développement économique. Beaucoup d'économistes voyaient également dans la montée du protectionnisme de l'entre-deux guerres une des causes majeures du conflit mondial de 1939-1945. L'opinion générale était alors que la liberté de commerce entre des nations indépendantes permettrait de retrouver d'une part, la prospérité par l'augmentation des échanges commerciaux et, d'autre part, la paix par la construction de l'interdépendance commerciale.

On envisagea au départ la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC), sous l'égide de l'ONU. Plus de 50 pays y travailleront activement. Une charte de l'OIC était même adoptée par l'ONU en mars 1948 à La Havane lui conférant un mandat sur les questions d'emploi, les accords concernant des produits, les investissements et les services.

Parallèlement, le GATT est signé à Genève en 1947 par 23 pays, soit douze pays développés et onze pays en développement, dont l'Afrique du Sud, la Rhodésie du Sud (Zimbabwe), la Syrie, le Liban et l'Inde, pour harmoniser les politiques douanières des parties signataires. L'année suivante, le Congrès américain refuse de ratifier la Charte de l'ONU qui crée l'Organisation internationale du commerce (OMT). Le GATT verra donc le jour, mais pas l'OIC et cette naissance aura lieu hors du giron de l'ONU.

Note : À l'intérieur du présent document, nous utilisons les mots paysans, producteurs agricoles ou encore agriculteurs. Pour nous, ces mots sont synonymes et désignent les gens de la terre, les gens pratiquant l'agriculture ou l'élevage.

Dès le départ, la référence de base du GATT a été la libre concurrence. L'accord est construit à partir du principe d'un système d'échanges commerciaux fondé sur des règles acceptées de tous. Il est entré en vigueur au début de 1948, ayant comme objectifs d'abolir les contingents, (par exemple, imaginons que le Mali impose une limite de 500 tonnes à l'importation de sorgho provenant d'autres pays du monde – c'est ce qu'on appelle un contingent) qui étaient fixés par certains pays à leurs frontières pour limiter les importations de certains produits et d'abaisser les droits de douane (par exemple, si le Burkina Faso imposait une taxe de 150 % aux importations de coton provenant d'autres pays et qu'il devait la diminuer à un taux de 45 %). Le GATT devait également être une instance où les États pourraient se consulter sur les problèmes commerciaux, réunir des données sur le commerce mondial, en analyser les caractéristiques et étudier les tendances du commerce.

Le GATT a toujours eu un caractère ad hoc, provisoire et limité. L'Accord général n'a jamais été ratifié par les parlements des pays membres que l'on appelait « parties contractantes » et il ne contenait aucune disposition prévoyant la création d'une organisation centrale forte, dotée de pouvoirs « supranationaux » pour le faire appliquer. Autre élément fondamental qu'il faut prendre en considération, dans les années quarante, un grand nombre de pays en développement n'avaient pas encore acquis leur indépendance. Par conséquent, ils étaient soumis aux engagements pris par les métropoles. Ce qui n'empêchera toutefois pas certains d'entre eux de faire entendre leur voix. En effet, une trentaine de ces pays en développement, dont l'Inde, l'Égypte, le Liban et le Mexique, qui avaient participé à l'élaboration de la Charte de l'OIC, dénoncent leur exclusion des processus de décision.

Le GATT était deux choses à la fois :

- 1) Un accord international, c'est-à-dire un document énonçant des règles pour la conduite du commerce international.
- 2) Une organisation internationale temporaire créée par la suite pour administrer l'Accord.

Les 23 pays signataires reconnaissaient que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devaient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi ainsi qu'une croissance du revenu réel et de la demande effective. Ce dernier élément est le résultat des prévisions des marchés par rapport au moment où la demande globale sera égale à l'offre globale. On souhaitait également la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits. On prévoyait la réalisation de ces objectifs par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et l'élimination de toutes les formes de discriminations en matière de commerce international.

À terme, et cela était sa raison d'être, le GATT a rempli sa mission. Il s'est révélé un instrument efficace pour la libéralisation du commerce mondial. Il a également joué un rôle considérable dans l'accroissement important des échanges qui s'est produit au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. Ainsi, alors qu'en 1950 les exportations ne représentaient que 7 % de la production mondiale, aujourd'hui, le chiffre est de 23 %. L'élimination ou les limites imposées aux entraves ou pratiques restrictives au commerce a de la même manière permis, entre 1947 à 1994, de faire passer les droits de douane moyen sur les produits de 40 % à moins de 4 %.*

* Source : SOLAGRAL, mars 2001

On reprochait toutefois au GATT son caractère provisoire qui lui conférait un statut juridique et institutionnel incertain du point de vue du droit international et de ne pas intégrer les secteurs comme les services, le textile et les vêtements. Mais aussi, d'être préoccupé essentiellement de critères économiques et de Produit intérieur brut (PIB), sans oublier cette propension à céder au lobbying des tenants du courant de la libéralisation du commerce. On lui reprochait également de mener en secret des délibérations menant à des préaccords. Enfin, contrairement à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et, c'était une de ses grandes faiblesses, le GATT n'avait pas de pouvoir de sanction à l'encontre des États membres, puisqu'il ne prévoyait aucune disposition en ce sens. En fait, tous les accords négociés au GATT n'ont jamais été ratifiés par un ou l'autre des pays membres.

Notons également, qu'entre sa création, vers la fin des années quarante, et le passage à l'OMC au milieu des années quatre-vingt-dix, des bouleversements importants ont modifié la nature même des échanges internationaux. D'un commerce surtout axé sur les marchandises, on est passé aux échanges de services. De la même manière, les transports, les voyages, les activités bancaires, les assurances et les télécommunications ont pris une importance considérable. Sans oublier le commerce des idées, à savoir les inventions et modèles, ainsi que les biens et services, que l'on regroupe sous l'appellation « propriété intellectuelle ».

Le GATT, en tant qu'organisation internationale, n'existe plus. Il a été remplacé en 1995, au terme des négociations du cycle d'Uruguay. Dès lors, par la signature de l'Accord de Marrakech, l'agriculture faisait son entrée à l'OMC.

2. ACCORD DE MARRAKECH

*« Si tu vois une chèvre dans le repaire d'un lion,
aie peur d'elle. »*
(Proverbe africain)

2.1 La fin du cycle d'Uruguay

Le cycle d'Uruguay s'est conclu, après sept années et demie de négociations. Il en résulte un accord de 450 pages, assorti de 20 000 pages d'engagements qui modifient substantiellement les règles du commerce international.

Parmi les principaux résultats obtenus :

- La réduction des droits de douane (taxes sur les produits importés).
- L'application de mesures non tarifaires (exemple : décréter un embargo sur un produit en guise de sanction).
- Les accords sur l'agriculture, les services et la propriété intellectuelle.
- L'établissement de différentes règles.
- Un traitement spécial et différencié pour les pays en développement (des délais de transition plus longs pour la mise en œuvre des accords, des obligations réduites, des exemptions, des programmes d'assistance technique).

- Une méthode de règlement des différends (pouvoir de faire respecter les règles adoptées par les États membres).
- La création de l'OMC.

Jusqu'en 1986, l'agriculture était exclue des négociations commerciales internationales. Elle était jusque là considérée comme un secteur à part, pouvant même bénéficier d'une forte protection aux frontières et d'un appui politique et financier important. Au fil des ans, on s'est rendu compte que les États-Unis et l'Europe avaient mis en place des politiques qui assuraient à leurs secteurs agricoles un développement rapide et important. Ces politiques ont contribué au développement d'une agriculture productive qui a généré des excédents de plus en plus difficiles à écouler sur les marchés. On a alors assisté à une guerre commerciale, livrée à coup de subventions à l'exportation (pour près de 4 milliards de dollars américains (\$ US) en 1998-1999 aux États-Unis, soit l'équivalent de 2 352 milliards Fcfa). Il est bien évident que, dans un tel contexte, les pays en développement, étaient fortement désavantagés.

C'est toutefois le coût excessif de ces politiques et leurs effets négatifs sur les échanges internationaux qui auront raison des belligérants et qui conduiront les principaux pays exportateurs, comme les États-Unis, l'Union européenne et le Canada, à demander l'intégration de l'agriculture dans les négociations. L'objectif est d'apporter un minimum de discipline aux échanges et aux politiques qui les sous-tendent.

Trois groupes sont en présence dans ces négociations.

- Le premier est celui des pays agro-exportateurs, particulièrement les États-Unis et l'Union européenne, qui soutiennent chacun fortement leur agriculture et s'affrontent à l'échelle de la planète pour la conquête de marchés mondiaux en expansion.
- Le second est formé des pays agro-exportateurs soutenant peu leur agriculture, comme le Canada et la Nouvelle-Zélande qui font partie du Groupe de Cairns et qui considèrent que les politiques de soutien agricole conduisent à une concurrence déloyale sur les marchés mondiaux et les empêchent de profiter de leurs avantages comparatifs.
- Le troisième groupe est formé d'une bonne partie des pays en développement qui sont généralement d'avis qu'ils ont été floués dans l'Accord sur l'agriculture. Ces pays sont en faveur d'une plus grande discipline en matière de politique agricole dans les pays développés. Ils dénoncent d'une part, que dans certains pays riches les soutiens internes ont augmenté et ils demandent d'autre part, un meilleur accès à leur marché, qu'ils considèrent comme étant prohibitif. À leur avis, une plus grande flexibilité en matière de politique agricole est nécessaire pour qu'ils participent pleinement au développement du commerce mondial.

L'Accord agricole, compris dans l'Accord de l'OMC, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1995. Il est prévu pour une durée de six ans pour les pays développés et de dix ans pour les pays en développement.

2.2 L'Accord sur l'agriculture

De manière générale, l'Accord sur l'agriculture comporte trois volets et prévoit une série d'engagements, parmi les plus importants, notons :

- La réduction des subventions aux exportations de 36 % en valeur et de 21 % en volume.
- L'accès aux marchés est facilité par la transformation des barrières non tarifaires en droits de douanes (c'est-à-dire des mesures politiques ou économiques arbitraires transformées en tarifs ou taxes déterminés dans le cadre de l'Accord). On applique des restrictions quantitatives aux contingents tarifaires (quand les niveaux de taxes sont trop élevés sur certains produits). Les tarifs doivent être diminués de 36 % en fin de période et on doit s'engager mutuellement à ouvrir les marchés. L'accès minimum est fixé à 5 % de la consommation pour les produits soumis à des tarifs élevés.
- Les subventions internes sont réduites, mais dans une moindre mesure.

Avec la disparition progressive des barrières tarifaires, la réforme des réglementations techniques susceptibles de servir d'entrave au commerce tend à occuper une place croissante dans les négociations internationales. Ce qui les rend encore plus complexe. Pour mieux se comprendre, on a imaginé un système relativement simple où les différentes catégories de soutien à l'agriculture sont définies comme des boîtes de différentes couleurs.

• **La boîte bleue** comprend les mesures tolérées par les accords. Il s'agit des aides attribuées aux agriculteurs dans le cadre de programme de limitation de la production. Ces aides ne sont pas soumises à l'obligation de réduction, mais ne peuvent pas augmenter. La boîte bleue a été créée pour les États-Unis et l'Europe pour gérer la transition entre des soutiens par les prix et des soutiens directs aux producteurs.

• **La boîte verte** contient les soutiens qui n'ont pas ou peu d'effets de distorsion. Il s'agit en général de mesures de soutien qui ne sont pas liées ou couplées, au volume de production ou au prix. On considère que ces mesures n'ont pas d'effets incitatifs sur la production et ne créent pas de distorsions sur les échanges. Aucune contrainte ne leur est donc imposée et elles peuvent même augmenter. Ce sont :

- Les services de caractère général pour la recherche, la lutte contre les parasites et les maladies, les activités de formation, de vulgarisation et de consultation, d'inspection, de commercialisation, de promotion et d'infrastructures.
- Les stocks publics de denrées utilisées à des fins de sécurité alimentaire, y compris l'aide publique au stockage privé.
- L'aide alimentaire intérieure.
- Le soutien au revenu découplé, qu'on peut définir comme le versement direct aux producteurs sans obligation de produire sur la base d'une référence historique.
- Les programmes de garantie des revenus, d'indemnisation des catastrophes naturelles et d'aides à la cessation d'activité.

- Les aides qui permettent les retraits de ressources dans la production et qui doivent obligatoirement être assorties d'un gel minimum de trois ans pour les terres, l'abattage du bétail.
 - Les aides liées à la protection de l'environnement, limitées aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation d'un programme public environnemental.
 - Les aides liées à des programmes régionaux pour les régions défavorisées.
- **La boîte orange** contient essentiellement les mesures de soutien aux prix et d'autres aides qui n'entrent pas dans les boîtes bleues et vertes. Ces soutiens visent à maintenir les prix internes à un niveau plus élevé que sur le marché international afin de garantir le revenu des agriculteurs. On considère que ces prix garantis faussent le jeu de la concurrence sur les marchés mondiaux. Quand, par exemple, un pays achète, par le biais d'un programme de prix garantis, de ses producteurs le riz à 200 \$ (80 000 Fcfa) la tonne, sans limitation de volume, alors que le prix mondial est de 160 \$ (64 000 Fcfa). Ces mesures doivent être diminuées.

2.3 L'accord sur l'application des mesures sanitaires ou phytosanitaires

L'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) et l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) prévoient que les dispositions sanitaires, phytosanitaires ou techniques des pays membres doivent être établies sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, et obligent les membres à notifier à l'OMC les mesures réglementaires prises dans ce cadre.

Il s'agit pour le pays importateur de garantir la qualité des produits se trouvant sur son marché. Les produits ne respectant pas ces normes sont exclus du marché. Ainsi, en 1996, en raison des risques sanitaires liés à la maladie de la « vache folle », de nombreux pays ont interdit les importations de bœuf en provenance de la Grande-Bretagne.

2.4 L'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)

Il vise particulièrement les prescriptions en matière de composition ou d'étiquetage. L'Accord reconnaît le droit des pays d'adopter les normes qu'ils jugent appropriées, par exemple pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux, préserver les végétaux, protéger l'environnement ou défendre d'autres intérêts des consommateurs. Contrairement à l'accord SPS, l'accord OTC n'impose pas que le règlement technique à l'origine de la mesure commerciale repose sur une analyse scientifique. Il encourage cependant le recours aux normes internationales, sans se référer à aucune organisation particulière.

2.5 La propriété intellectuelle

Le renforcement de cette catégorie de droits a été jugée très important pour réduire les entraves au commerce international. La protection de la propriété intellectuelle et industrielle au niveau international était jugée insuffisante, incomplète et mal assurée, en particulier dans plusieurs pays en développement. L'exemple du riz basmati illustre très bien cette problématique.

Le riz basmati tire son nom d'une rivière de la région du Pendjab, entre l'Inde et le Pakistan, où il est cultivé et consommé depuis des générations. Or, en septembre 1997, une société du Texas, aux États-Unis, obtient un brevet américain sur le riz basmati. Désormais, l'Inde et le Pakistan ne peuvent plus exporter de riz basmati vers ce pays sans payer de droit de licence et la compagnie américaine a génétiquement modifié le riz « basmati » qu'elle vend, de sorte qu'il ne s'agit plus d'un véritable riz basmati.

La mise en place généralisée de droits de propriété intellectuelle risque dès lors, comme on vient de le constater, de se traduire par une usurpation du savoir de nombreuses communautés en matière agricole ou médicale, au bénéfice des pays développés qui ont les moyens de leurs ambitions. Malheureusement, l'ADPIC ou « l'Accord sur les aspects de propriété intellectuelle qui touche au commerce » ne permet pas la protection de savoir ou de savoir-faire collectifs.

Il existe aujourd'hui deux types de semences. Les premières sont celles dites certifiées ou commerciales. Elles sont produites par des entreprises et vendues aux agriculteurs. Ce gigantesque marché représente annuellement 30 milliards de dollars canadiens (\$ CA) (soit 17 640 milliards Fcfa). Les secondes sont celles que l'on appelle les semences de ferme, qui sont produites par les agriculteurs et qui sont issues de leurs récoltes. Elles sont généralement très répandues dans les pays en développement. L'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) estime d'ailleurs que 90 % des semences des cultures alimentaires de base (céréales, racines et tubercules) utilisées dans les pays du Sud sont des semences de ferme. Ce marché est donc très important et suscite beaucoup de convoitises.

Or, le secteur des semences a connu depuis quelques années un phénomène sans précédent de concentration des entreprises. Des multinationales comme Monsanto, Novartis, Astra-Zéneca sont maintenant présentes presque partout sur la planète. Elles imposent des droits de propriété intellectuelle sur les variétés végétales et, en agissant ainsi, restreignent la possibilité pour les agriculteurs de produire leurs propres semences. Comme les agriculteurs des pays en développement n'ont en général pas les moyens d'acheter des semences tous les ans, cette restriction imposée par les semenciers multinationaux a aussi pour conséquence de leur rendre inaccessibles, à cause de leurs coûts élevés, les variétés nouvelles, plus productives.

Cet état de fait est en complète contradiction avec la réalité telle qu'elle est vécue dans la plupart des pays en développement et plus particulièrement en agriculture. En effet, les variétés locales, adaptées à leur environnement, sont le fruit de sélections fondées sur une connaissance transmise de paysans à paysans depuis des générations et elles « appartiennent » aux communautés paysannes. De l'avis de plusieurs, si l'on veut effectivement diffuser le progrès génétique. Il faut permettre la multiplication et l'échange des semences de ferme. Trop de variétés sont actuellement brevetées et ne peuvent être multipliées librement.

En résumé

- En 1945, l'opinion générale était que la liberté de commerce entre des nations indépendantes permettrait de retrouver d'une part, la prospérité par l'augmentation des échanges commerciaux et, d'autre part, la paix par la construction de l'interdépendance commerciale.
- L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce était un accord international, c'est-à-dire un document énonçant des règles pour la conduite du commerce international et une organisation internationale temporaire créée par la suite pour administrer l'Accord.
- Le GATT a rempli sa mission. Il s'est révélé un instrument efficace pour la libéralisation du commerce mondial. Il a également joué un rôle considérable dans l'accroissement important des échanges qui s'est produit au cours de la seconde moitié du XX^e siècle.
- On reprochait toutefois au GATT son caractère provisoire qui lui conférait un statut juridique et institutionnel incertain du point de vue du droit international et de ne pas intégrer les secteurs comme les services, le textile et les vêtements. Mais aussi d'être préoccupé essentiellement de critères économiques et de Produit intérieur brut (PIB).
- Jusqu'en 1986, l'agriculture était exclue des négociations commerciales internationales. Elle était jusque-là considérée comme un secteur à part, pouvant même bénéficier d'une forte protection aux frontières et d'un appui politique et financier important.
- L'Accord sur l'agriculture comporte trois volets : la réduction des subventions aux exportations, l'accès aux marchés, la réduction des subventions internes.

Lexique :

Accès au marché - Par accès au marché, on entend la mesure dans laquelle un pays autorise les importations. Les droits de douane et les obstacles non tarifaires au commerce peuvent être utilisés pour limiter l'entrée des produits étrangers dans un pays.

Contingentement - Le contingentement ou quota est une barrière non tarifaire au commerce international. C'est un plafond aux quantités importées d'un bien spécifique.

Droits de douane : Taxe appliquée aux produits importés. Il peut s'agir d'un droit spécifique (montant fixe) ou d'un pourcentage fixe de la valeur du produit importé.

Libre-échange : Se dit d'une situation de commerce international non entravée par des tarifs douaniers ou par toute autre distorsion ou restriction gouvernementale.

Règlement des différends - Lorsqu'un pays estime qu'un autre pays a enfreint les droits qui lui ont été conférés en vertu de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il peut présenter une plainte auprès de l'Organe de règlement des différends de l'OMC pour qu'un examen soit effectué.

Bibliographie :

Agriculture et Agroalimentaire Canada, Le commerce international dans le secteur agroalimentaire, 1998, 34 pages.

Organisation mondiale du commerce, site Internet, (<http://www.wto.org/indexfr.htm>).

SOLAGRAL, Les agricultures du sud et l'OMC, mars 2001, (<http://www.solagral.org/index.htm>).

Note : Le taux de conversion utilisé est de 400 Fcfa pour 1,00 \$ CA (2 mai 2003).
Le taux de conversion utilisé est de 588 Fcfa pour 1,00 \$ US (2 mai 2003).