

La régulation du commerce international et la PAC

Sophie Thoyer

thoyer@supagro.inra.fr



Quizz 1: la place du commerce agricole dans le commerce mondial

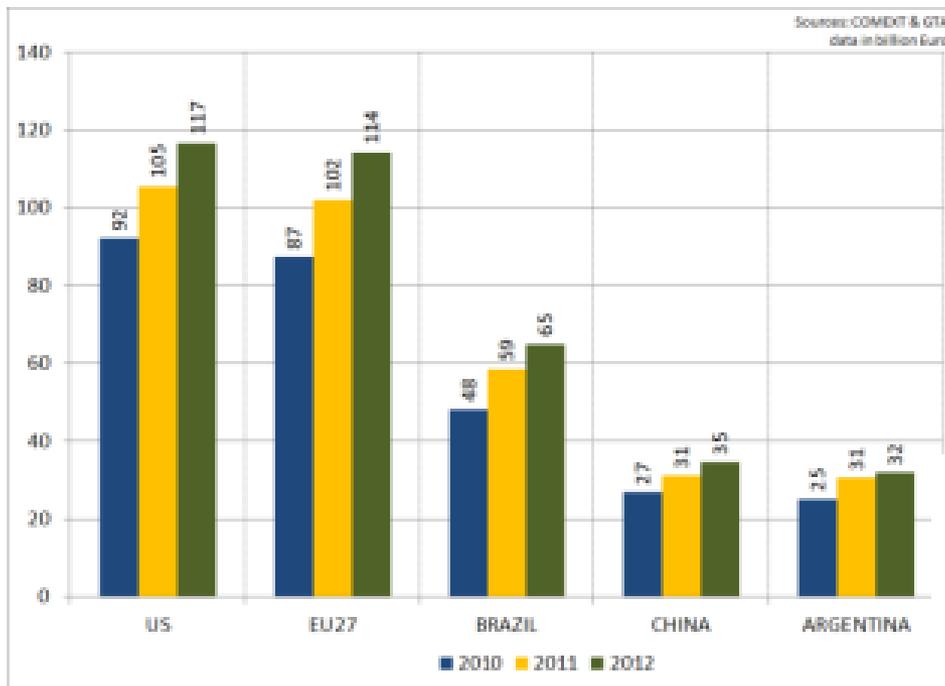
Quel pourcentage du commerce international des marchandises représente le commerce des produits agricoles et agro-alimentaires?

- a) 1% ?
- b) 9% ?
- c) 20%
- d) 40%

Les exportations de marchandises en 2011 (OMC)

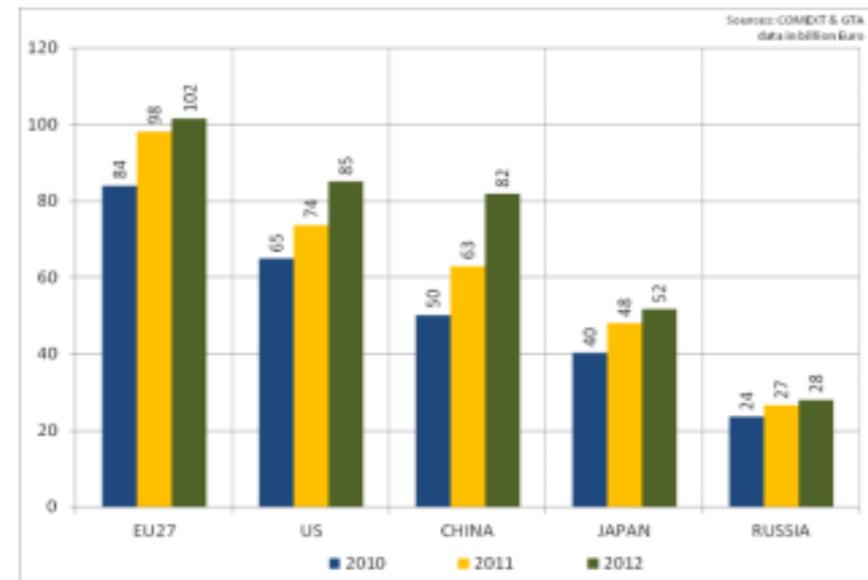
	Valeur 2011 (US\$ milliards)	% du commerce global des marchandises
Agriculture/Agro-alimentaire	1660	9,3%
Energie/produit minier	4008	22,5%
Produits manufacturés dont:	11511	64,6%
<i>Fer et acier</i>	527	3%
<i>Équipement électronique</i>	1680	9,4%
<i>automobile</i>	1287	7,2%
<i>Textile/vêtements</i>	706	3,9%
<i>Produits chimiques</i>	1997	11,2%

Graph 1: Top 5 world agricultural exporters



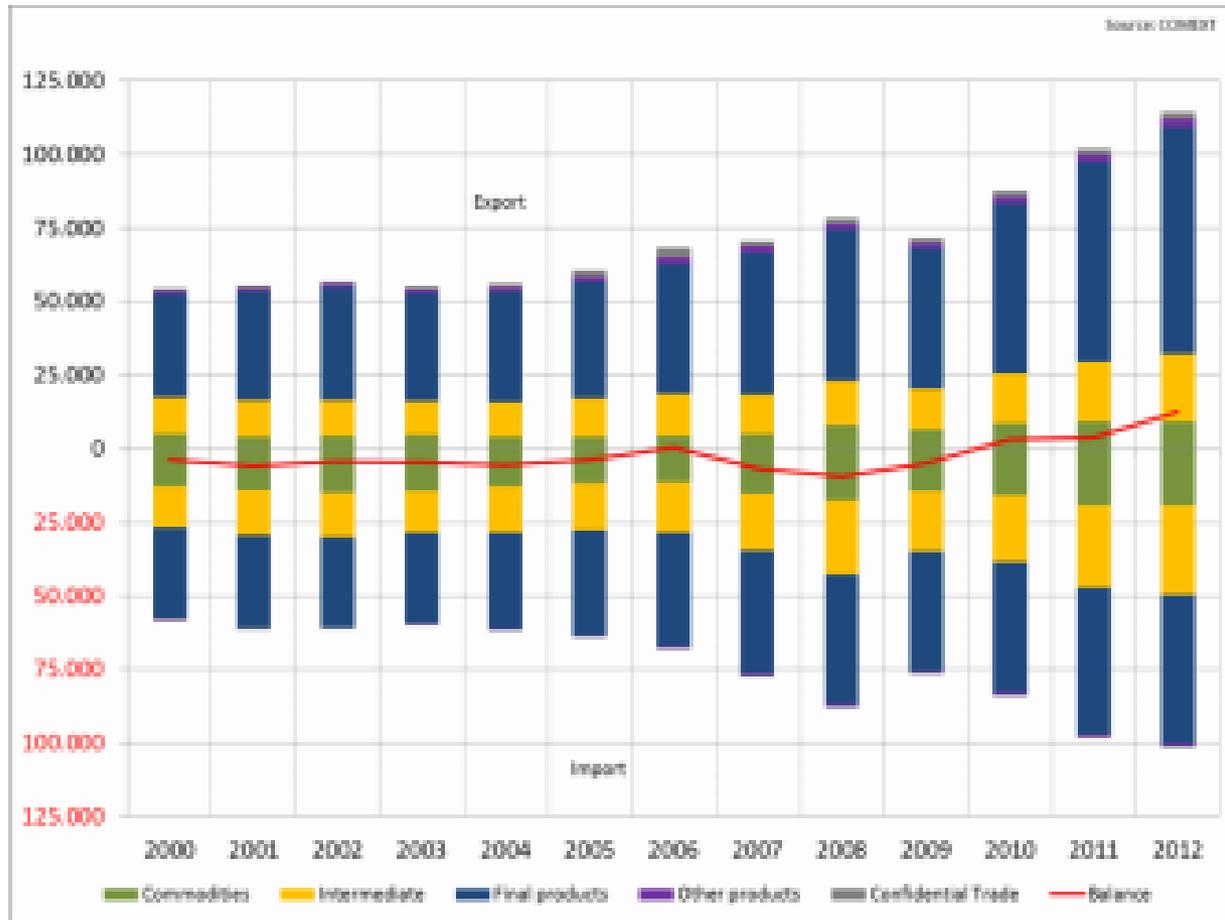
En milliards d'euros

Graph 2: Top 5 world agricultural importers



From Monitoring Agri-trade policy (2013-1, CE)

Graph 3: EU27 structure of agricultural trade (2000-2012)



Commodities
 Intermediate

Final products
 Solde

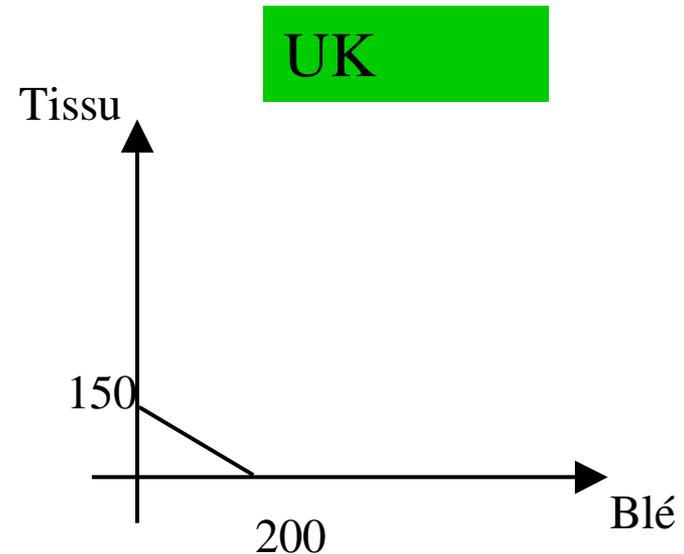
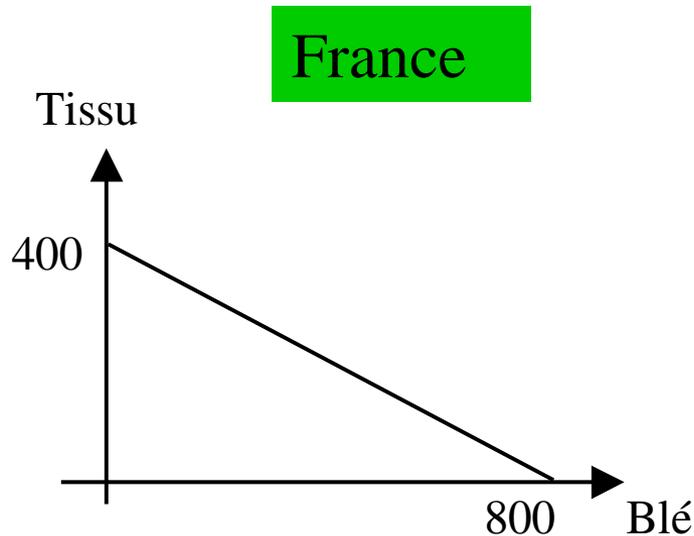
Quelques questions...

- Pourquoi les pays échangent-ils?
- Pourquoi certaines régions échangent-elles plus que d'autres?
- Le commerce est-il équitable? Ou va t-il appauvrir les pauvres et enrichir les riches?
- Doit-on réguler le commerce mondial? Pourquoi et comment?
- Doit-on plus contrôler le commerce agricole et agroalimentaire plus que les autres secteurs? Pourquoi?
- Pourquoi voit-on se maintenir des politiques protectionnistes alors que la théorie prescrit la libéralisation des échanges?

PLAN DU COURS

1. La justification théorique du libre échange
2. Les barrières aux échanges
3. Les fondements du GATT
4. Les résultats du GATT
5. L'Uruguay Round (1986-1994)
6. L'accord agricole à Marrakech
7. L'accord SPS
8. La création de l'OMC
9. L'agriculture dans le Cycle de Doha
10. Débats à venir...

1. Justification théorique du libre-échange: avantage comparatif (Ricardo)



Ressources (par ex: travail): 800
Coût en ressources du blé: 1
Coût du tissu: 2

Ressources: 600
Coût du blé: 3
Coût du tissu: 4

Si France (F) produit une unité supplémentaire de blé et la vend à UK:

-F perd 1/2 tissu

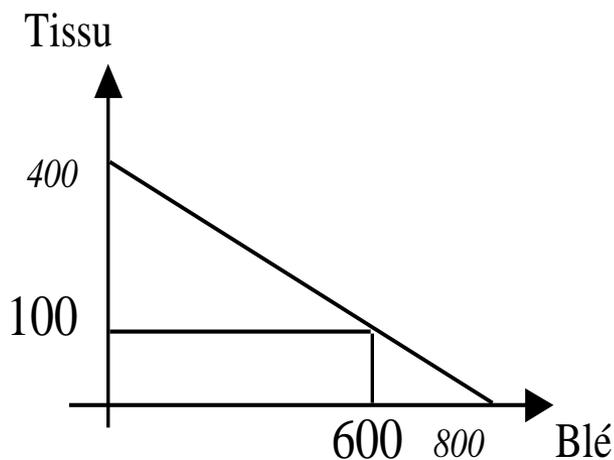
-UK peut produire 3/4 tissu en plus

En économie de troc:

Si Prix = 3/4 tissu, Gains (UK) = 0 et Gains (F) = 1/4 tissu

Si P = 1/2 tissu, Gains (UK) = 1/4 tissu et Gains (F) = 0

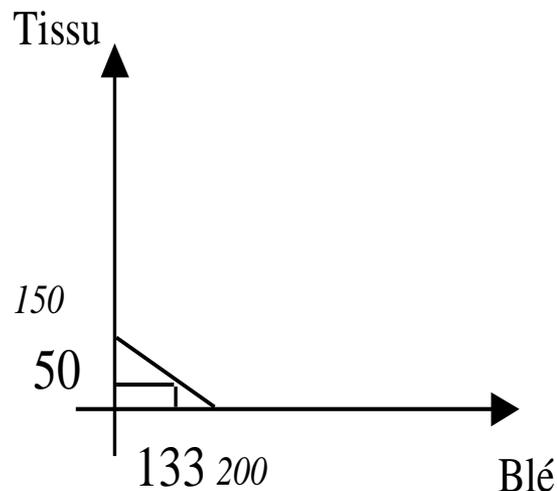
France



Avant échange

100T+600B

UK



Après échange et spécialisation

800 B

150 T

France

UK

Chaque pays est donc censé se spécialiser dans la production pour laquelle ses **coûts d'opportunité** sont les plus bas relativement aux autres pays: la France a un avantage comparatif dans le blé (coût $\frac{1}{2}$ T au lieu de $\frac{3}{4}$ T pour le RU) et le Royaume Uni a un avantage comparatif dans le tissu (coût $\frac{4}{3}$ B contre 2B pour la France)

La théorie d '**Hecksher-Ohlin-Samuelson** prédit que les pays vont exporter les produits incorporant le facteur de production qui est relativement le plus abondant.

C 'est l 'origine du concept de **division internationale du travail**.

Les conséquences attendues de l'échange sont une **réduction des différences de rémunération des facteurs de production** entre

pays **Ce n 'est pas ce qu'on observe...**

Limites de la théorie

Faible capacité de la théorie traditionnelle à expliquer les caractéristiques du commerce international :

- Développement du commerce entre les nations les plus développées avec des **dotations factorielles semblables**
- Part importante du **commerce intrabranche**
- Part importante du **commerce intrafirme**

2. Les barrières aux échanges

Barrières tarifaires:

- droits douaniers fixes, ad-valorem ou prélèvements variables
- Mesure, comparaison, revenu budgétaire

Barrières non tarifaires:

- Quotas: fixes ou %, annuel ou saisonnier
- Restrictions volontaires d'exportation
- Normes: techniques, sanitaires, environnementales, sociales
- exigences de contenu local

Instrument pour améliorer la compétitivité des produits nationaux

- Subventions aux exportations
- Subventions aux producteurs (directes ou indirectes)

Taux de change: dévaluations compétitives ou dépréciation par un taux d'intérêt plus bas ou un taux d'inflation plus bas.

Un exemple

**La tomate marocaine exportée
vers l'Europe: un vrai casse-
tête...chinois**

Le système de prix d'entrée : Cas de la tomate cerise

Droits MFN : du 1er janvier au 31 mars

Prix à l'importation (€/100kg)	Droit Ad valorem (%)	Droit spécifique(€/100kg)	Equivalent ad valorem (%)
>=84,6	8,8	0	8,8
82,9	8,8	1,7	10,9
81,2	8,8	3,4	13,0
79,5	8,8	5,1	15,2
77,8	8,8	6,8	17,5
46,1	8,8	29,8	73,4
45,2	8,8	29,8	74,7
44,3	8,8	29,8	76,1
43,3	8,8	29,8	77,6
42,4	8,8	29,8	79,1
< 42,4	8,8	29,8	80,8

Un **droit ad-valorem** de 8,8 %

Un **droit spécifique** variable, dépendant du prix à l'importation. IL n'est déclenché que quand le prix à l'importation passe en dessous d'un certain niveau. C'est une protection supplémentaire.

Le calcul de l'équivalent ad valorem dépend de ces prix

Des protections qui varient selon les saisons

→ Fortes protections en avril : prix de déclenchement élevé

→ En été, un prix de déclenchement bas mais des droits ad valorem plus élevés

MFN Tariffs			
from 01 janury to 31 march			
Entry Prices	duty %	Specific Duty	Ad val equivalent %
>=84,6	8,8	0	8,8
82,6	8,8	1,7	10,9
81,2	8,8	3,4	13,0
79,5	8,8	5,1	15,2
77,8	8,8	6,8	17,5
46,1	8,8	29,8	73,4
45,2	8,8	29,8	74,7
44,3	8,8	29,8	76,1
43,3	8,8	29,8	77,6
42,4	8,8	29,8	79,1
< 42,4	8,8	29,8	80,8

MFN Tariffs			
from 01 April to 30 April			
Entry Prices	duty %	Specific Duty	Ad val equivalent %
>=112,6	8,8	0	8,8
110,3	8,8	2,3	10,9
108,1	8,8	4,5	13,0
105,8	8,8	6,8	15,2
103,6	8,8	9	17,5
<103,6	8,8	29,8	37,8

MFN Tariffs			
from 01 june to 30 septembre			
Entry Prices	duty %	specific Duty	Ad val equivalent %
>=52,6	14,4	0	14,4
51,5	14,4	1,1	16,5
51,5	14,4	1,1	16,5
50,5	14,4	2,1	18,6
50,5	14,4	2,1	18,6
49,4	14,4	3,2	20,9
49,4	14,4	3,2	20,9
48,4	14,4	4,2	23,1
48,4	14,4	4,2	23,1
<48,4	14,4	29,8	77,3

3. Les fondements du GATT

Le GATT est un traité **inter-gouvernemental signé en 1947** entre Etats souverains. La participation est volontaire. Les objectifs du GATT sont de mettre en oeuvre les conditions d'une concurrence loyale entre les nations et de promouvoir la facilitation des échanges commerciaux internationaux.

Le GATT est fondé sur des principes généraux (general duties and rules) qui créent les fondations d'un code de conduite. Cependant, il est fortement affaibli par des exceptions.

Le GATT organise des cycles de négociation entre parties contractantes pour négocier une réduction des mesures protectionnistes.

Règles du GATT

- Règle de la nation la plus favorisée (**most favored nation article MFN- NPF**): “tous les avantages commerciaux... accordés par une partie contractante à un produit originaire d’un pays signataire du GATT seront sans condition étendus à tout produit similaire originaire de toutes les autres parties contractantes”.
- La **non discrimination**: On ne peut pas imposer des règles plus drastiques aux produits venus de l’extérieur que celles qu’on impose aux produits nationaux.
- Élimination progressive des **barrières non tarifaires** aux échanges et des pratiques de dumping (vendre sous le prix de revient).
Contrôle très strict pour éviter le protectionnisme déguisé

Les exceptions

- **Les produits**: l'agriculture, le textile et les services étaient exclus de fait de l'accord initial
- **Les accords préférentiels**: pour permettre aux PVD de bénéficier d'accès préférentiel aux marchés des pays développés sans être obligés d'offrir la réciprocité.
- système généralisé des préférences (SGP): tarifs préférentiels et franchises de droits pour les PVD (ex: accord tout sauf les armes avec les PMA)
- accords préférentiels avec les anciennes colonies: Afrique-Caraïbes-Pacifiques pour l'Europe (accords de Lomé, Accords de partenariat économique désormais).

Autorisation de création d'unions douanières et de zones de libre échange: l'article 24 reconnaît "l'intérêt d'augmenter la liberté du commerce à travers le développement d'une plus grande intégration entre les économies". Conditions: éliminer les barrières entre participants et ne pas augmenter la protection vis-à-vis de l'extérieur

Cette exception permettra la création de la CEE ... négociée avec les Etats-Unis en contrepartie du renoncement de l'Europe à taxer les produits de substitution des céréales, principalement importés des US: déficit protéique en Europe et forte dépendance du soja américain depuis.

4. Les résultats du GATT

23 en 1947

Membres

130 en 1994 !

Cycles

Réduction tarifaire

Sujets de conflits

1951
Torquay Round

1956
Geneva round

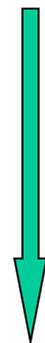
1960-62
Dillon round

1964-67
Kennedy round

1973-79
Tokyo round

1986-1994
Uruguay Round

Tarifs
industriels
40%



5%

- Accord multi-fibre
- Creation de la CEE et de la PAC
- Concurrence croissante pour les marchés agricoles d'exportation

→ longues négociations: pourquoi?

5. Le cycle de l' Uruguay

Cycle le plus ambitieux: plus de pays, plus de produits, plus de conflits

- Nouveaux domaines: **agriculture, textile et services**
30% des exportations mondiales
- Nouvelles questions: **droits de propriété intellectuelle, investissements, commerce et environnement**
- Renforcement institutionnel: creation d'une organisation permanente **OMC, renforcement des procédures de résolution des conflits**

Pourquoi inclure l'agriculture?

Concurrence accrue dans la recherche de marchés de débouchés
Entre US et Europe, et avec les nouveaux pays agro-exportateurs
(groupe de Cairns: Brésil, Australie etc.)

Deux conflits:

- 1) Accès aux marchés protégés des US et de l'Europe « market access »
- 2) Effet distorsif à la baisse des aides agricoles car couplées à la production: incitations à produire plus, baisse du prix mondial, conséquences négatives pour agro-exportateurs et producteurs agricoles des pays importateurs

Deux exemples

Le boeuf européen en Afrique de l'Ouest:

Dans les années 80 et 90, le bœuf européen bénéficie d'un prix garanti et d'une protection aux frontières: l'excès d'offre est exporté à prix très bas vers les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest qui traditionnellement importaient du Sahel. Cela entraîne une détérioration des marchés régionaux (-50% entre 1990 et 1998) et des pertes massives pour les éleveurs de la région.

Le riz américain en Haïti

La production de riz est massivement subventionnée (860 million \$ = 75% du PIB haïtien en 1999): les exportations (à un prix moitié moindre que le prix local) vers Haïti sont multipliées par 30 en 15 ans. La production locale diminue de 30% et la dépendance alimentaire s'accroît.

Solutions proposées

- 1) Ouvrir **l'accès aux marchés solvables**: réduction des protections quantitatives et tarifaires
- 2) **Éliminer les subventions** aux exportations
- 3) **Réformer les politiques de soutien** à l'agriculture pour réduire les incitation à produire plus: par exemple en découplant les aides

Politiquement très difficile car on touche à la politique interne des pays et non plus seulement à la politique commerciale!

Transfers	Total (billion\$)	\$/farmer	\$/hectare
Europe	114	12,785	851
United States	68	27,892	159
Japan	62	17,280	11,705
OECD	279	11,100	236

Conclusion de l'Uruguay Round

Un accord est finalement trouvé et signé en décembre 1994 à Marrakech. Il comprend entre autres:

- un accord agricole (signé grâce à la réforme que la PAC a mise en route en 1992)
- des accords techniques : l'exemple de l'accord SPS
- un accord pour remplacer le GATT par l'OMC

6. Accord Agricole de 1994

Quatre engagements à mettre en oeuvre sur la période 1995-2000 pour pays développés (1995-2005 pour PVD)

- **Tarifification/consolidation**: conversion des barrières non tarifaires en barrières tarifaires, consolidation d'un tarif maximal, et réduction de ce tarif moyen progressivement
- **Accès minimal au marché**: tous les pays doivent ouvrir leur frontière sans droits de douane à une quantité de produits agricoles étrangers égale au moins à 5% de leur consommation intérieure

Subventions aux exportations: doivent être réduites progressivement d'un pourcentage donné, en dépenses et en quantité

Soutien interne: qui mesure l'aide fourni par un pays à son secteur agricole (incluant les aides par les prix garantis). Ce soutien interne doit être réduit progressivement et doit respecter les contraintes suivantes:

- soutien interne pour chaque produit limité par niveau de 1992
- soutien découplé n'est pas limité (**boite verte**)
- le soutien en partie découplé et associé à des mesures d'extensification est autorisé jusqu'en 2003 (**boite bleue**).
- les soutiens aux prix doivent être éliminés (**boite orange**)

Les boîtes de l'OMC

Boîte orange

Soutien distorsif car
couplé
(soutien au prix,
subventions
couplées aux
quantités produites)

Doit être vidée

Boîte bleue

Aide qui devrait être
dans boîte orange
mais assortie de
mesures
d'extensification

Pas de limite jusqu'à
2003

(fin de la clause de paix)

Boîte verte

Soutien qui n'a pas
D'effet distorsif
(découplé)

Autorisé sans
limite

Consequences pour la PAC !!

Les résultats de l'accord agricole

- **Délais et détournements de mise en oeuvre**: mauvais usage des mesures de sauvegarde, des mesures antidumping
- Pas de réponse apportée au problème de **l'escalade tarifaire et des pics tarifaires**
- **Prix mondiaux agricoles plus élevés mais plus volatiles**
(moins de stocks)
- **Conséquences pour les PVD**
 - Pertes de ressources fiscales
 - Impossibilité de financer la boîte verte
 - Facture alimentaire plus élevée pour les importateurs nets
 - Plus d'insécurité pour les producteurs
 - Peu d'amélioration d'accès aux marchés du nord
 - Erosion des préférences

7. Accord sanitaire et phytosanitaire (SPS)

- Concerne réglementations et contrôles dans le domaine de la santé des animaux, des végétaux ou des hommes
- Objectif est d'encadrer les normes sanitaires pour éviter le protectionnisme déguisé.
- Droit des pays à adopter les mesures qu'ils jugent nécessaires pour protéger la santé des hommes, des animaux ou des végétaux. Mais ces mesures ne doivent pas être appliquées de manière « arbitraire et non justifiée », à des fins protectionnistes et doivent s'appuyer:
 - soit sur des normes internationales reconnues (ex: Codex Alimentarius)
 - soit sur une analyse des risques

Repose donc sur

- la nécessité d'une base **scientifique** aux réglementations
- le **principe d'équivalence**: deux produits sont jugés équivalents en substance s'ils ont la même composition même s'ils ont été produits avec des méthodes ou processus différents. On ne peut discriminer entre deux produits équivalents (problème des produits OGM)

Des exemples emblématiques:

- viande aux hormones
- Différend thon-dauphin

Géré dans l'organe de règlement des différends de l'OMC

Importance de la jurisprudence

8. Les règles de l'OMC

Remplacement du GATT par l'OMC avec les mêmes principes de base et les mêmes membres

Règles de participation et décision:

- Un pays-une voix
- Accession des nouveaux membres exige une majorité aux deux tiers
- Décisions par “**consensus**”

Principe d'une conférence ministérielle: au moins tous les deux ans: lancement d'un cycle (t), point à mi parcours (t+2), conclusion et signature d'un accord package (t+4)

L'organe de règlement des différends- Dispute settlement body

Les pays membres ne peuvent prendre des sanctions unilatérales contre un partenaire commercial.

Le gouvernement doit faire appel à l'ORD et respecter ses décisions:

- temps limité pour arbitrer le conflit
- Panel d'experts "independants"
- Possibilité de faire appel
- Sanctions décidées par l'ORD – au prorata du préjudice subi – applicables par le plaignant

Question

Vous êtes une entreprise malienne et vous souhaitez que votre gouvernement porte un dossier auprès de l'ORD contre les pratiques abusives des USA en matière de subvention de leurs producteurs de coton: même si vous gagnez le panel, quelles seraient les conséquences?

9. Les difficultés du nouveau cycle de négociations

- La crise de **Seattle** et la fin prématurée du projet de **Cycle du Millénaire** en Novembre 1999
- Lancement du **Cycle du Développement** à Doha en Novembre 2001 avec plusieurs engagements:
 - réforme de l'OMC
 - meilleure prise en compte des problèmes de développement
 - clarification des liens avec les accords multilatéraux

Agriculture dans le Cycle de Doha

Agenda incorporé: les négociations devaient reprendre en 1999 et la clause de paix se terminait en 2003

Principaux débats:

- Comment réduire plus les niveaux de protection? (average agricultural tariff is 95% compared 4% for industrial trade)
- Comment réduire les subventions aux exportations mais aussi éliminer des subventions cachées (interpretation discutable de ce qui est éligible dans la boîte verte)
- La prise en compte des consommateurs: OGM?
- Comment améliorer l'accès au marché des pays du nord et répondre à l'érosion des préférences?

Agriculture, principale pierre d'achoppement:

Réunion à mi parcours du Cycle du Développement à **Cancun** en septembre 2003: échec des négociations...

Constitution d'un groupe des pays du Sud G-20

- Pour exiger une accélération des réformes agricoles
- Pour exiger un traitement spécial pour les pays du Sud (en terme de réduction du soutien et avec un accès plus important aux marchés du Nord)
- La bataille du coton
- Pour obtenir l'élimination des subventions aux exportations

Des efforts désespérés pour sauver le cycle de Doha

- Nombreuses conférences ministérielles sans accord de fond sur la mise en œuvre.
- Sentiment des pays développés qu'il n'y a plus pour eux de gains à la mondialisation: pas de réelle coopération
- L'incertitude sur la question agricole en lien avec la crise alimentaire mondiale et la financiarisation des marchés agricoles
- Un mini accord à Bali en décembre 2013

Quelle PAC en 2014 dans ce contexte?

Exemple de l'accord de libre-échange EU-US

Mandat à la CE pour lancer les négociations sur un accord de libre échange transatlantique.

Il est argumenté que cet accord pourrait permettre une augmentation de près de 110 milliards d'euros des exportations européennes à moyen terme.

Les gagnants: les équipementiers, la chimie, l'automobile allemande, l'industrie de l'environnement française

Les perdants: le secteur européen de la viande, l'agro-alimentaire européen (en particulier pour le secteur des indications géographiques), l'environnement et la santé (avec les OGM, les règles sanitaires moins exigeantes)

10. Perspectives

- La coalition des pays du sud a t-elle encore un avenir?
Place des BRIC
- Que faut-il discuter sur les mouvements migratoires?
- Comment discuter sur les taux de change?
- Les accords « bilatéraux » sont-ils une bonne chose?

Ce qu'il faut retenir au minimum

La justification théorique du **libre échange** (Ricardo, HOS): il permet d'allouer efficacement les ressources. La suppression des **barrières protectionnistes** est profitable pour tous les pays, y compris pour celui qui réduit ses barrières à l'échange car il pourra mieux exploiter ses **avantages comparatifs**. Mais cette théorie s'appuie sur une approche en terme de bien-être global et ignore les **impacts distributifs** à l'intérieur du pays. De plus, elle ignore les stratégies de commercialisation des firmes

L'**OMC** est une organisation internationale. Ses décisions sont prises au consensus des Etats membres. Elle s'appuie sur la **règle de la nation la plus favorisée** (fondement du **multilatéralisme**) et fonctionne par cycles de négociation « **en paquet** » successifs pour réduire les barrières aux échanges. Elle dispose d'un **organe de règlement des différends** qui permet, en théorie, de régler les conflits commerciaux entre Etats

La libéralisation des échanges agricoles est très sensible. **L'accord agricole de l'Uruguay round** a fortement orienté la PAC. C'est l'agriculture qui a bloqué **le Doha round**. Les Etats passent désormais plus par des **accords bilatéraux** et l'OMC n'a plus le poids politique qu'elle avait.

Bibliographie

•Bibliographie sur l’histoire du Gatt et de l’OMC

M. Rainelli, 1996, L’Organisation Mondiale du Commerce, Repères, La Découverte,

•Sur les développements plus récents

➤ www.wto.org

➤ Alternatives Economiques juin 2011 ,303 “Mondialisation, le début

➤ de la fin”

➤ Krugman, Paul, « Économie internationale », éd. Pearson 2006

➤ Sites europa.ce et euractiv sur les négociations de partenariat transatlantique