

Vol. 1, n°1

Janvier 1998

PERSPECTIVES SUR LES PROCHAINES NÉGOCIATIONS MULTILATÉRALES EN AGRICULTURE

Sommaire

Les négociations de l'Uruguay Round : un tournant décisif

Le Québec et l'Uruguay Round : maintien des acquis dans un contexte renouvelé

Accès aux marchés

Le soutien interne

La concurrence à l'exportation

Entreprises commerciales d'État

Questions sanitaires et phytosanitaires

Attentes des pays face aux prochaines négociations

Conclusion

Sommaire

Les négociations de l'Uruguay Round ont marqué un tournant majeur en intégrant pour la première fois l'agriculture, au même titre que la plupart des autres produits, au système de négociations multilatérales sur le commerce. Il est prévu que les négociations sur l'agriculture reprendront vers la fin de 1999.

Déjà, certains pays et des experts du monde agricole tentent d'établir les enjeux des prochaines négociations. En prévision de ces dernières, le Québec devra articuler une position qui lui permettra de s'assurer que le contexte des accords et échanges internationaux en agriculture contribuera à favoriser l'essor de l'agroalimentaire québécois.

Cet article tentera de cerner, à partir des connaissances actuelles, les enjeux des négociations en agriculture. L'objectif, en publiant un tel document à ce stade préliminaire, est de favoriser la discussion dans une période cruciale de gestation des enjeux de commerce international en agriculture. Plus tôt le Québec se penchera sur cette importante question, plus il sera en mesure de faire des choix éclairés.



Les négociations de l'Uruguay Round : un tournant décisif

Avant l'Uruguay Round, le secteur agricole échappait aux règles du GATT en vertu d'une exemption spéciale. Cette exemption a permis à de nombreux pays de mettre en place divers programmes de protection et de soutien pour leur secteur agricole national, qui visaient entre autres à assurer la sécurité alimentaire, à freiner l'exode rural et à promouvoir le développement régional. Au Québec et au Canada,

par exemple, ces programmes visent notamment à assurer la sécurité du revenu des agriculteurs par la gestion de l'offre, la stabilisation des revenus agricoles, le soutien des prix et le financement agricole.

Les politiques agricoles, notamment celles qui stimulaient la production, ont eu un sérieux effet de distorsion sur les marchés. Elles ont encouragé des niveaux de production supérieurs aux possibilités d'écoulement nationales et internationales et provoqué une aggravation des tensions commerciales, car certains pays se sont lancés dans une surenchère aux subventions à l'exportation pour écouler leur production excédentaire. Conscients du caractère pernicieux de cette situation, les membres du GATT ont convenu de tenter d'assujettir le commerce des produits agricoles aux principes et aux disciplines du GATT lors des négociations de l'Uruguay Round. Ils se sont fixé comme objectifs d'augmenter l'accès aux marchés, de réduire les mesures de soutien directes et indirectes aux agriculteurs, et d'instaurer une plus grande discipline dans l'utilisation des subventions et dans le recours aux mesures non tarifaires pour limiter les importations de produits agricoles.

Les négociations en matière de commerce agricole ont abouti à deux accords particuliers : l'Accord sur l'agriculture et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

L'Accord sur l'agriculture, dont la mise en œuvre s'effectue sur une période de six ans à compter du 1^{er} janvier 1995, comporte diverses mesures visant à améliorer les échanges commerciaux de produits agricoles, notamment en diminuant la protection aux frontières, en augmentant l'accès minimal aux marchés et en instaurant une plus grande discipline dans l'utilisation des subventions, tant pour le soutien interne que pour les subventions à l'exportation.

De fait, cet accord constitue le point de départ d'un processus continu dont l'objectif à long terme est une réduction progressive et substantielle des entraves au commerce. Les membres ont en effet convenu que des négociations seraient engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre en vue de la poursuite du processus de réforme.



Le Québec et l'Uruguay Round : maintien des acquis dans un contexte renouvelé

Pour faciliter l'accès des producteurs québécois aux marchés extérieurs, le Québec souhaitait que l'Uruguay Round permette l'assainissement du commerce mondial des produits agricoles par une plus grande discipline dans l'utilisation des subventions à l'exportation et par le recours aux mesures non tarifaires. Le Québec cherchait également à protéger les composantes clés de sa politique agricole, soit le système de gestion de l'offre, les programmes d'assurance-stabilisation des revenus, d'assurance-récolte et de financement agricole.

Malgré les craintes importantes qui étaient anticipées avant sa signature, il est reconnu que l'Accord sur l'agriculture n'aura pas un impact majeur sur les échanges de produits agricoles, bien qu'il contribue de façon non équivoque à raffermir les échanges, à augmenter la prédictibilité de ces derniers et à discipliner les gouvernements dans leur soutien à l'agriculture.

Les pages qui suivent analysent les principaux sujets qui seront abordés durant les prochaines négociations (l'accès aux marchés, le soutien interne, la concurrence à l'exportation, les entreprises commerciales d'État et les questions sanitaires et phytosanitaires), ainsi que leurs implications pour le Québec.



Accès aux marchés

La mesure la plus percutante de la conclusion de l'Uruguay Round a été la transformation de toutes les barrières non tarifaires (contingents d'importation, prohibitions, taxes à l'importation variables, systèmes de prix d'importations minimal, licences) en équivalents tarifaires consolidés. Cette tarification a été assortie d'une réduction des tarifs agricoles, entre 1995 et l'an 2000, d'une moyenne de 36 % globalement et d'un minimum de 15 % pour chaque position tarifaire. Le Canada a ainsi converti en tarifs douaniers ses contingents à l'importation sur plusieurs produits, dont les produits laitiers, la volaille et les œufs.

La mise en place des équivalents tarifaires constituait la première manche de la lutte visant à intégrer l'agriculture dans le GATT, sans diminuer réellement le degré de protection dont elle bénéficie. Il est à prévoir que durant les prochaines négociations, plusieurs pays exportateurs, notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, réclameront une forte diminution des équivalents tarifaires. En ce qui concerne l'Union européenne (UE), la situation est beaucoup plus difficile à prévoir, puisque la Politique agricole commune (PAC) doit être remaniée à l'horizon du nouveau millénaire.



Le soutien interne

Un autre élément clé de l'Accord sur l'agriculture a été l'engagement de réduction de 20 %, d'ici l'an 2000, d'une mesure globale de soutien (MGS) s'appliquant à tout le secteur agricole par rapport à la moyenne de 1986-1988. Cette mesure couvre à peu près tous les types de mesures de soutien interne.

Au Canada, les compressions budgétaires ont déjà réduit la MGS à moins de deux milliards de dollars pour l'année 1995-1996, alors que l'engagement de celui-ci consiste à faire passer la MGS de 5,2 milliards de dollars, en 1995, à 4,3 milliards en l'an 2000. Étant donné la performance du Canada à cet égard ce dernier n'aurait pas de difficulté à satisfaire à de nouveaux engagements de réduction du soutien interne.



La concurrence à l'exportation

L'Accord prescrit une réduction de 36 %, d'ici l'an 2000, des dépenses consacrées aux subventions à l'exportation par rapport au niveau de 1986-1990. Il devrait également, pour la même période, y avoir une réduction du volume des exportations subventionnées de 21 %.

Les subventions à l'exportation sont définies de façon à inclure les paiements à l'exportation financés par les producteurs et les subventions au transport interne conditionnées à l'exportation. Il y a également interdiction d'introduire de nouvelles subventions à l'exportation pour des produits ne bénéficiant pas de telles subventions durant la période de 1986-1990.

Le Canada avait un programme de subvention à l'exportation financé par le gouvernement pour les grains et les oléagineux et un système de prélèvement/abattement financé par les producteurs laitiers. Les deux programmes ont été éliminés en 1995.

Pour la prochaine ronde de négociations, les pays exportateurs sans programme de subventions à l'exportation (Argentine, Brésil et la plupart des autres pays du Groupe de Cairns) s'efforceront d'obtenir une définition aussi large que possible des subventions à l'exportation, afin d'éviter que les pays riches ne remplacent simplement les subventions gouvernementales à l'exportation par des systèmes qui leur permettraient de maintenir leur avantage compétitif sur les marchés mondiaux.



Entreprises commerciales d'État

L'Uruguay Round exige que chaque membre signale à l'OMC toutes les entreprises commerciales d'État (ECE) existantes et a établi un groupe de travail à cet égard. Le Canada a notifié, entre autres, la Commission canadienne du lait, la Commission canadienne du blé, ainsi que les régies provinciales des alcools.

Pour l'avenir, plusieurs pays souhaiteraient imposer de nouvelles disciplines au fonctionnement des entreprises commerciales d'État, surtout dans le but d'éviter qu'elles ne créent un obstacle aux engagements des pays relatifs à l'accès aux subventions à l'exportation ou aux contingents tarifaires, ou encore qu'elles ne les contournent. Le Canada devra s'assurer que les nouvelles disciplines ne compromettent pas le rôle des ECE dans l'exportation.



Les questions sanitaires et phytosanitaires

Dès 1998, les membres de l'OMC doivent réviser le fonctionnement et la mise en œuvre de l'Accord sur l'application des normes sanitaires et phytosanitaires. Le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires pourra, au besoin, présenter des propositions d'amendement de l'Accord. Les enjeux de la révision portent sur trois questions :

- la cohérence entre les mesures sanitaires et phytosanitaires mises en place par un pays; l'UE souhaiterait en effet obtenir une plus grande latitude dans l'adaptation de ses normes sanitaires;
- la question des organismes vivants modifiés de façon génétique;
- la question de l'élaboration de normes sanitaires et phytosanitaires par des organisations internationales.



Attentes des pays face aux prochaines négociations

L'objectif d'inclure l'agriculture dans le GATT/OMC ayant été atteint, la prochaine ronde de négociations sur l'agriculture reprendra à partir du point où les parties avaient fait consensus. Certains

analystes perçoivent les résultats de l'Uruguay Round en agriculture comme un préambule aux vraies négociations. Les pays ayant des intérêts à l'exportation, comme les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Canada, vont faire des pressions pour obtenir une plus grande ouverture des marchés.

Dans le système de négociations instauré par le GATT et poursuivi par l'OMC, les négociations sont conduites sur la base des concessions réciproques. Cela signifie que pour obtenir un accès accru aux marchés extérieurs, un pays doit à son tour consentir à ouvrir son marché aux importations, mais pas nécessairement pour les mêmes produits.

Plusieurs experts en commerce international s'entendent pour dire que la question de l'accès aux marchés va dominer les prochaines négociations sur l'agriculture. Il est reconnu que l'Uruguay Round a réussi à mettre de l'ordre dans le commerce mondial des produits agricoles, principalement à l'aide de la tarification et du début du démantèlement des subventions à l'exportation, mais que les tarifs sont encore trop élevés et que les niveaux d'accès minimaux sont trop bas. Les prochaines négociations seront beaucoup plus spécifiques en ce qui concerne l'accès aux marchés.

Les experts croient également que les tarifs hors contingents devront probablement être réduits de façon considérable. Enfin, il est possible que le plus grand succès des prochaines négociations sera l'élimination complète des subventions à l'exportation. Il est à prévoir que l'augmentation de l'accès aux importations créera des difficultés pour les pays qui continuent à maintenir des prix intérieurs plus élevés que les prix mondiaux. L'accroissement de l'offre de ces produits sur le marché intérieur les forcera soit à réduire la production soit à disposer des surplus sur les marchés d'exportation sans subvention.



Conclusion

Les prochaines négociations commerciales en agriculture présentent un intérêt important pour l'agriculture québécoise. Dans un récent discours, M. Ruggiero, directeur général de l'OMC, soulignait

que même si l'agriculture constituait la clé de l'entente de l'Uruguay Round, les principaux enjeux des prochaines négociations de l'OMC tourneront autour de l'investissement, des normes du travail et de l'environnement. Malgré cela, les enjeux de ces négociations et les positions adoptées par les principaux partenaires commerciaux du Canada et du Québec pourraient avoir un impact majeur sur le développement de l'agriculture québécoise.

En raison de l'importance stratégique que représente l'évolution de l'environnement commercial, le MAPAQ prévoit organiser une Conférence sur les prochaines négociations en agriculture vers la fin de 1998. En préparation de cette conférence et dans le but de permettre aux participants de prendre position de la façon la plus éclairée possible, des documents d'information seront diffusés par le MAPAQ.

Une publication clairement identifiée au thème des négociations commerciales servira de véhicule pour faire connaître les principaux enjeux des négociations, de même que les positions du Canada et de ses principaux partenaires commerciaux.



Réalisation

Richard L'Hérault

Direction des politiques commerciales



Gouvernement du Québec
Ministère de l'Agriculture, des
Pêcheries et de l'Alimentation

Québec 

©Gouvernement du Québec- 1997-98