

# LE CYCLE DE NÉGOCIATIONS DE DOHA ET LE COMMERCE AGRICOLE

La crise alimentaire mondiale en cours, qui touche des millions de personnes, rend plus que jamais nécessaire le succès du cycle de négociations de Doha parmi les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)<sup>1</sup>. Le mois dernier, Ban Ki-moon, secrétaire général de l'ONU, a affirmé : « À l'évidence, le cycle de Doha doit aboutir. Par aboutir, j'entends au minimum permettre aux pays en développement à faible revenu d'exporter leurs biens et services agricoles et non agricoles sur des marchés nouveaux et importants. Il est temps que les pays les plus riches revoient leurs programmes obsolètes de subventions agricoles.



Cette Note économique a été préparée par **Sylvain Charlebois**, professeur agrégé en marketing à l'Université de Regina et **Marcel Boyer**, vice-président et économiste en chef de l'IEDM et titulaire de la Chaire Bell Canada en économie industrielle de l'Université de Montréal.

Les économistes s'accordent à dire que ces programmes entravent les échanges commerciaux et pénalisent les pays les plus pauvres de façon disproportionnée, contribuant ainsi à la crise actuelle. Si nous ne pouvons nous débarrasser aujourd'hui de ces vestiges d'un autre temps, alors même que les prix sont élevés, quand le pourrions-nous? »<sup>2</sup>.

Cela peut sembler contre-intuitif puisque les pays ont tendance à s'isoler pendant les temps difficiles, mais le défi que présente la crise alimentaire actuelle invite tous les pays à s'entendre sur des politiques communes dans l'objectif de promouvoir le commerce. Les politiques protectionnistes des pays industrialisés et les distorsions qu'elles provoquent dans les règles commerciales du secteur de l'agriculture sont des facteurs fondamentaux qui empêchent l'ajustement de la production et de la distribution agricole mondiale à une demande en croissance. Un environnement commercial plus libre permettrait une plus grande flexibilité et davantage d'innovation afin de s'adapter aux conditions du marché, comme le font toutes les autres industries. Il n'existe aujourd'hui aucun indice suggérant une capacité insuffisante de production de nourriture, mais plusieurs signes montrent qu'il existe des politiques publiques malavisées qui altèrent les incitations et les mécanismes d'équilibre, empêchant ainsi la production agricole mondiale d'être gérée efficacement.

## Le cycle de Doha

Le cycle de développement de Doha a débuté en novembre 2001 à Doha au Qatar et est toujours en cours. Il vise à réduire les barrières commerciales internationales et à faciliter le commerce entre des pays n'ayant pas atteint le même stade de prospérité. L'agriculture est au centre des préoccupations de cette ronde de négociations, à l'image des priorités du cycle de l'Uruguay qui s'est terminé en 1994. À l'époque, l'entente avait permis la plus importante réforme du système commercial mondial depuis l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) mis en œuvre après la Seconde Guerre mondiale. L'Accord de Marrakech, qui a conclu le cycle de l'Uruguay, comprenait des engagements afin de rouvrir les négociations en matière d'agriculture et de services au début du siècle suivant. Celles-ci ont commencé au début de l'an 2000 et ont été incorporées au sein du Programme de Doha pour le développement à la fin de l'année 2001.

Un grand nombre de négociations commerciales internationales frôlèrent l'échec avant d'être couronnées de succès à la dernière minute. Les cycles de négociation de Kennedy, de Tokyo et de l'Uruguay sont tous de bons exemples.

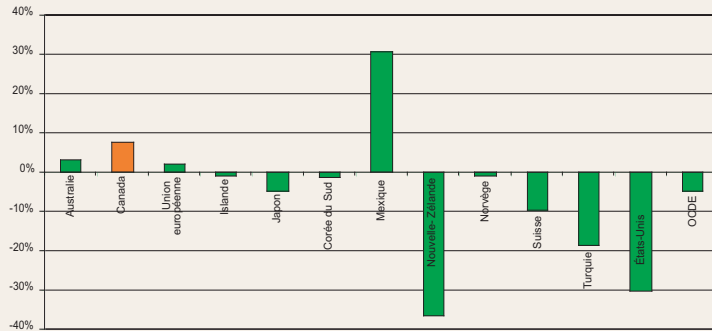


1. Voir Ian Irvine, *Le Point sur la crise alimentaire mondiale*, IEDM, mai 2008.

2. Pendant la 12e Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue au Ghana le 20 avril 2008 (<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2008/SGSM11522.doc.htm>).

FIGURE 1

Variation du soutien aux producteurs agricoles par pays (de 2005 à 2006)



Source : OCDE, *op. cit.*, note 21.

Cependant, pratiquement tous les observateurs s'accordent pour dire que l'actuel cycle de négociations multilatérales à l'OMC est très chancelant. Des pressions politiques importantes se font sentir, en France et au Canada en particulier, afin d'exclure les marchés agricoles des négociations de Doha en faveur d'un accord distinct qui pourrait être plus facilement contrôlé par les parties intéressées au sein des pays développés. Plusieurs pays ont déjà annoncé de nouvelles mesures protectionnistes en réponse à la présente crise alimentaire. La France a réclamé un appui plus soutenu envers une politique agricole commune au sein de l'Union européenne afin de protéger ses agriculteurs de la concurrence plus vive qu'imposerait forcément le succès du cycle de Doha. Toutefois, sans l'agriculture, Doha ne sera jamais mis en œuvre.

Pour établir des échanges commerciaux plus libres, trois changements majeurs de politiques sont requis : premièrement, une réduction importante ou même carrément l'abolition des subventions directes et indirectes à l'agriculture dans les pays développés, y compris les tarifs douaniers et les quotas à l'importation s'appliquant aux denrées agricoles; deuxièmement, une ouverture significative des pays en développement plus puissants, notamment le Brésil, l'Inde et la Chine, aux produits industriels des pays développés; troisièmement, des programmes d'aide internationale plus efficaces visant à revitaliser le secteur agricole des pays pauvres grâce à des investissements dans les infrastructures<sup>3</sup>.

Ces changements de politiques en feraient davantage pour libérer les pays pauvres de la malnutrition et de la pauvreté que toute l'aide alimentaire (qui ressemble souvent à du dumping ayant pour effet de déstabiliser l'économie locale) des pays industrialisés. L'aide alimentaire doit être accompagnée de mesures à moyen et à long terme afin de neutraliser les plus importants facteurs sous-jacents aux crises alimentaires, c'est-à-dire les distorsions commerciales et des infrastructures déficientes. Les conditions commerciales actuelles contribuent à du gaspillage en détournant les efforts de production et les investissements, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

Les objectifs principaux du cycle de Doha sont de s'attaquer à trois catégories de politiques qui créent d'importantes distorsions commerciales : les mesures de protection du marché comme les tarifs douaniers ainsi que les barrières et les quotas à l'importation, les mesures locales comme le soutien des prix, la gestion de l'offre et les quotas de production et finalement les subventions à l'exportation<sup>4</sup>.

La crise alimentaire en cours a avec raison ravivé l'intérêt envers une conclusion positive du cycle de Doha. La réduction de l'appui gouvernemental à l'industrie agricole dans les pays développés et la hausse du prix des aliments qui risque de se poursuivre même après la fin de la crise actuelle ne favoriseraient pas seulement une meilleure allocation des ressources grâce à des prix adéquats, mais offrirait aussi l'espoir d'une vie meilleure pour des centaines de millions de familles vivant de l'agriculture en Asie, en Afrique et en Amérique latine<sup>5</sup>.

Les négociations entre les pays du G4<sup>6</sup> ont bloqué à de nombreuses reprises à la suite de désaccords à propos de l'agriculture et de l'accès aux marchés pour les produits industriels<sup>7</sup>. Le G10 des principaux pays importateurs de nourriture<sup>8</sup>, qui ont souvent un secteur agricole local fortement protégé, a résisté aux tentatives d'ouverture des marchés<sup>9</sup>. Le

*Un grand nombre de négociations commerciales internationales frôlèrent l'échec avant d'être couronnées de succès à la dernière minute.*

- Cela aiderait à contrer la rhétorique protectionniste qui prévaut dans certains forums qui regroupent des pays du tiers monde. Voir par exemple les interventions de représentants de gouvernements et d'ONG à la CNUCED XII au Ghana : <http://allafrica.com/stories/printable/200804210606.html>. De 2003 à 2005, 1,3 milliard \$ ont été dépensés pour régler des problèmes de gouvernance comparativement à seulement 12 millions \$ pour le développement agricole.
- W.H. Furtan, A. Guzel et K. Karantininis, « The Doha Talks and the Bargaining Surplus in Agriculture », *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 8 (2007), no 2, p. 138-154.
- Simon Evenett, « Reciprocity and the Doha Round Impasse: Lessons for the Near Term and After », *Aussenwirtschaft*, vol. 62 (2007), no 4, p. 391-415; John Ikenberry, « The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive? », *Foreign Affairs*, vol. 87 (2008), no 1, p. 23-28; Mark S. LeClair, « Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development », *Eastern Economic Journal*, vol. 33 (2007), no 4, p. 575-578; Mohamadou L. Fadiga, Samarendu Mohanty, Mark Welch et Suwen Pan, « Doha development agenda: implications for the US and world cotton markets », *The Journal of International Trade & Economic Development*, vol. 17 (2008), no 1, p. 135-153.
- Le G4 dont il est question ici comprend les États-Unis, l'Union européenne, le Brésil et l'Inde. À ne pas confondre avec d'autres groupes du même nom.
- Marc Champion, « Blair tells candidates to be flexible on trade », *Wall Street Journal*, 28 janvier 2008, p. A8.
- Ce groupe comprend la Suisse, le Japon, la Corée du Sud, la Bulgarie, l'Islande, Israël, Maurice, la Norvège, Taïwan et le Liechtenstein.
- Anne Eftland, Mary Anne Normile et John Wainio, « Global Agriculture and the Doha Round: Market Access Is the Key », *Amber Waves*, vol. 4 (2006), no 4, p. 22-27.

Canada a adopté une position semblable. Même si la période difficile prévue pour l'économie mondiale et la crise alimentaire en particulier pourraient ramener Doha à l'avant-scène, il y a aussi un risque de voir différents pays surprotéger leurs propres industries locales dans le cadre des négociations commerciales<sup>10</sup>. Plusieurs pays ont déjà imposé des contraintes relatives à leurs exportations de denrées agricoles.

Les autorités à l'OMC ont fait clairement savoir qu'il fallait progresser substantiellement sur la voie de la libéralisation des marchés avant l'arrivée d'un nouvel occupant à la Maison Blanche en janvier 2009 puisque plusieurs économistes estiment que le prochain président sera plus protectionniste que l'actuel<sup>11</sup>. On craint que si un accord n'est pas conclu en 2008, le cycle de Doha soit sur la glace pendant de nombreuses années<sup>12</sup>. Le défi est énorme compte tenu de l'ampleur des subventions agricoles et de la nouvelle tendance à préférer les accords commerciaux régionaux (ACR).

Le soutien aux agriculteurs dans les pays de l'OCDE s'élève à 268 milliards \$US par année et presque tous ces pays imposent des tarifs à l'importation dont le coût dépasse celui de la denrée agricole visée. En mai, le Congrès américain a adopté une nouvelle loi agricole que d'autres pays ont contestée en vertu des règles commerciales<sup>13</sup> et qui rendrait bien plus difficile pour les pays pauvres de développer leur secteur agricole par l'accès aux marchés internationaux : la combinaison des subventions et des barrières commerciales contribue à détruire leur capacité de production agricole.

Des négociations multilatérales à l'OMC aideraient les gouvernements nationaux à résister aux pressions politiques locales qui constituent des contraintes majeures à la libéralisation du commerce agricole. Toutefois, dans les dernières années, les accords de libre-échange multilatéraux ont semblé perdre de leur élan sur la scène mondiale<sup>14</sup>. Plusieurs pays, dont la France, l'Inde, le Brésil, les États-Unis et le Canada sont maintenant plus à l'aise avec les accords commerciaux bilatéraux et régionaux, car ils peuvent exercer une plus grande influence sur leurs

termes<sup>15</sup>. Ces accords peuvent aussi être plus directement conçus afin de favoriser les intérêts d'industries particulières ou plus généralement pour se conformer aux exigences de chaînes logistiques et de réseaux de distribution d'entreprises multinationales<sup>16</sup>. Par exemple, en janvier le Canada a signé des accords commerciaux avec le Pérou et avec l'Association européenne de libre-échange (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse). Les États-Unis à eux seuls ont signé plus d'une centaine d'accords commerciaux régionaux qui sont entrés en vigueur depuis 2002 et une autre centaine est en cours de négociation<sup>17</sup>. L'OMC répertorie plus de 400 accords de ce type.

## Le rôle du Canada à l'OMC

Le Canada pourrait assumer un rôle de chef de file en matière de libéralisation des marchés<sup>18</sup> et consolider sa position afin de profiter de nouvelles occasions commerciales qui pointent à l'horizon. Doha est possiblement le dernier cycle de négociations commerciales multilatérales important avant un bon moment. Ainsi, il est essentiel d'incorporer aujourd'hui les pays en développement au sein de la sphère de l'internationalisation et de la mondialisation.

En tant que quatrième plus grand exportateur et cinquième plus grand importateur au monde de denrées agricoles, le Canada a le potentiel de revitaliser le cycle de Doha en s'engageant à réformer ses politiques agricoles<sup>19</sup>. La hausse substantielle du prix des produits agricoles à l'échelle mondiale offre une possibilité d'aller de l'avant avec la réduction des tarifs douaniers et des subventions, directes et indirectes. Cela exigera toutefois un courageux changement de politique.

Le ministre canadien de l'Agriculture a réitéré l'engagement du pays envers les quotas de production et les tarifs douaniers élevés pour des denrées « sensibles »<sup>20</sup>. En 2006, le Canada et le Mexique ont été les seuls pays de l'OCDE où le soutien agricole aux prix du marché a augmenté substantiellement par rapport à l'année précédente<sup>21</sup>. Par ailleurs, alors que le soutien agricole global aux producteurs a diminué en moyenne de 4,7 % parmi

*En tant que quatrième plus grand exportateur et cinquième plus grand importateur au monde de denrées agricoles, le Canada a le potentiel de revitaliser le cycle de Doha en s'engageant à réformer ses politiques agricoles.*

10. Heribert Dieter et Richard Higgott, « Linking Trade and Security in Asia: Has Washington's Policy Worked? », *Aussenwirtschaft*, vol. 62 (2007), no 2, p. 151-173.
11. Chris Giles et Gillian Tett, « Lamy sees good signs for global deal this year », *Financial Times*, 28 janvier 2008, p. 2-3; *Financial Times*, « To what extent will the US election affect the world economy? », *Economists Survey*, 1er janvier 2008.
12. Peter Morton, « Doha talks in danger of collapse », *National Post*, 7 juillet 2007, p. FP7.
13. Bradley Klapper, « WTO to probe US farm subsidies », *Globe and Mail*, 18 décembre 2007, p. B13.
14. Baybars Karacaovali et Nuno Limao, « The Clash of Liberalizations: Preferential vs. Multilateral Trade Liberalization in the European Union », *Journal of International Economics*, vol. 74 (2008), no 2, p. 299-327.
15. Yohei Harashima, « Trade and environment negotiations in the WTO: Asian perspectives », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 8 (2008), no 1, p. 17-34.
16. Bill Dymond et Michael Hart, *Navigating New Trade Routes: The Rise of Value Chains, and the Challenges for Canadian Trade Policy*, Institut C.D. Howe, mars 2008.
17. U.S. Department of State, *Statement by U.S. Trade Representative Susan C. Schwab regarding the expiration and renewal of Trade Promotion Authority*, 29 juin 2007.
18. Érick Duchesne, « Lumbering On: The State of the Canada-U.S. Trade Relationship », *American Review of Canadian Studies*, vol. 37 (2007), no 1, p. 35-56.
19. Sidney M. Cone III, « Legal Services and the Doha Round Dilemma », *Journal of World Trade*, vol. 41 (2007), no 2, p. 245-272.
20. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Le gouvernement du Canada continue à défendre les intérêts du secteur agricole canadien à l'OMC*, Communiqué de presse, 20 mai 2008.
21. OCDE, *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation 2007 (Synthèse)*, 2007, p. 42.

les membres de l'OCDE de 2005 à 2006, celui du Canada a augmenté de 7,8 %, ce qui constitue la deuxième plus forte hausse observée (voir Figure 1).

Certains pays ont accusé le Canada d'avoir injustement employé des programmes de soutien des prix comme la gestion de l'offre des œufs, de la volaille et du lait afin de créer des distorsions dans les marchés et d'avoir recours à des monopoles publics tels que la Commission canadienne du blé (le plus grand office de commercialisation de blé et d'orge au monde et le seul au pays que la loi autorise à vendre sur les marchés internationaux) pour influencer les marchés mondiaux des céréales<sup>22</sup>.

Le Canada se tire ainsi dans le pied puisque le lait, notamment, est en train de devenir le nouveau pétrole grâce à un essor mondial de la demande<sup>23</sup> en provenance des pays émergents comme la Chine et l'Inde, ce qui crée des pressions à la hausse sur les prix<sup>24</sup>. Pourquoi donc restreindre la production locale plutôt que de favoriser la libéralisation des échanges? Le conflit entre une économie axée sur le commerce et la défense de barrières commerciales place le Canada dans une situation paradoxale et nuisible lors des pourparlers ayant trait au commerce agricole.

## Conclusion

L'industrie agricole canadienne peut croître, innover et prospérer. Se cacher derrière des tarifs douaniers protectionnistes et jouer son avenir sur un marché intérieur qui a déjà atteint la maturité ne pourra mener qu'à un désastre. La demande pour des denrées agricoles croît rapidement dans plusieurs endroits du monde et le Canada devrait

tirer profit de ces occasions. La crise alimentaire mondiale en cours lui offre la possibilité de démontrer sa volonté d'éliminer les mécanismes qui entravent le commerce, ce qui lui permettrait d'obtenir des gains importants puisque des engagements concrets en faveur d'un commerce plus libre et plus équitable mèneraient à une industrie agricole plus efficace et concurrentielle, au bénéfice de tous.

En bref, les politiques nécessaires comprennent une réduction unilatérale des tarifs douaniers, l'abolition du monopole de la Commission canadienne du blé sur l'orge et le blé ainsi qu'un engagement envers libéralisation multilatérale du commerce. Le cycle de Doha demeure la meilleure option pour les économies mondialisées et particulièrement pour les pays qui sont de taille moyenne et axés sur le commerce comme le Canada<sup>25</sup>, qui en tant qu'exportateur agricole majeur a beaucoup à gagner dans les industries des céréales, des oléagineuses, de la viande et dans d'autres secteurs non agricoles également.

Malgré l'existence de mesures hautement protectionnistes, le nombre de fermes canadiennes est en déclin. La mentalité qui domine depuis des années en est une qui souhaite la fixation des prix. La gestion de l'offre, même si elle est défendue par tous les partis politiques canadiens, est un obstacle au commerce mondial et à l'efficacité du secteur agricole. Le Canada devra inévitablement s'adapter et faire des concessions s'il veut continuer à profiter des avantages de faire partie du système commercial mondial. Il vaut mieux s'y préparer maintenant, car le changement viendra, que nous le voulions ou non.

*Se cacher derrière des tarifs douaniers protectionnistes et jouer son avenir sur un marché intérieur qui a déjà atteint la maturité ne pourra mener qu'à un désastre.*



Institut économique de Montréal  
6708, rue Saint-Hubert  
Montréal (Québec)  
Canada H2S 2M6  
Téléphone (514) 273-0969  
Télécopieur (514) 273-2581  
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Présidente du conseil :  
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :  
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :  
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal  
© 2008

Imprimé au Canada

Illustration :  
Benoit Lafond

Infographie :  
Valna inc.

22. Sylvain Charlebois et Wolfgang Langenbacher, « Wheat board limits Canada's ability to compete », *Toronto Star*, 10 janvier 2007, p. A13.

23. Wayne Arnold, « In a growing world, milk is the new oil », *International Herald Tribune*, 31 août 2007.

24. Kate Connolly, « China's new appetite for milk forces price rise in Germany », *The Guardian*, 2 août 2007.

25. Bill Robson, « Lost on trade – Instead of spending years negotiating trade deals, Canada should unilaterally eliminate remaining tariffs », FP18.