



INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG

Université de Strasbourg

L'accord de Blair House de 1992. Etude d'une  
négociation entre la Communauté Européenne et les  
États-Unis d'Amérique

Etienne Pellausy

4<sup>ème</sup> année- « Etudes Européennes et Internationales »

Mémoire de recherche sous la direction de M. le professeur Sylvain  
Schirmann

Année 2017

L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

# SOMMAIRE

<b>Avant-propos.....</b>	<b>5</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>6</b>
<b>Les négociations agricoles avant Blair House.....</b>	<b>13</b>
Les agricultures américaine et européenne.....	14
Les rounds antérieurs et l’agriculture.....	23
L’Uruguay round et l’agriculture avant Blair House.....	35
<b>Le déroulement et les résultats de la négociation de Blair House.....</b>	<b>41</b>
Les « panels oléagineux ».....	42
La réforme Mac Sharry et les positions à la veille de la négociation.....	45
Les deux jours de Blair House.....	53
<b>Les répercussions et évolutions de l’accord de Blair House.....</b>	<b>62</b>
La fin difficile de l’Uruguay round.....	63
L’accord de Marrakech.....	70
La mise en place de l’OMC et le cycle de Doha.....	74
<b>Conclusion.....</b>	<b>90</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>94</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>101</b>

## **Résumé :**

L'accord bilatéral de Blair House entre les États-Unis et la Communauté Européenne de 1992 permet la conclusion du cycle de négociations multilatérales du GATT d'Uruguay (Uruguay round). La réputation de l'Uruguay round comme étape importante dans la libéralisation des échanges mondiaux rejaillit donc sur l'accord de Blair House.

Cependant, cet accord est bien un accord bilatéral. Il est une entente entre deux acteurs majeurs du commerce mondial de produits agricoles. Leur entente a bien permis la conclusion de l'Uruguay round. Mais elle relève d'un accord entre acteurs dominants, qui entérine de plus la place particulière des produits agricoles dans le commerce mondial. Plus qu'une étape dans la libéralisation des échanges, l'accord de Blair House est donc une entente entre deux acteurs majeurs des relations internationales qui reconnaissent une place à part à leur agriculture.

## **Abstract :**

The 1992 Blair House bilateral agreement, between the United States of America and the European Community made possible the conclusion of the GATT's multilateral negotiations round of Uruguay. The reputation of the Uruguay round as an important step in liberalization of world trade is associated to the Blair House agreement.

Nevertheless, this agreement is bilateral. It's an agreement between two major actors of the world trade of agricultural products. Their agreement made possible the conclusion of the Uruguay round. But it's an agreement between two dominating actors, and it recognize a peculiar place for agricultural products. So, more than a step in liberalization of world trade, the Blair House agreement is an agreement two major actors of international relations, whom recognize a peculiar place for agriculture.

# **AVANT-PROPOS**

Je tiens à remercier M. le professeur Sylvain Schirmann, pour la confiance qu'il m'a accordée en acceptant de me diriger pour ce mémoire de recherche, ainsi que pour son aide et ses conseils tout au long de cette année.

Je tiens également à remercier Mme la professeur Marion Aballea, qui a accepté de faire partie de mon jury de soutenance.

Je remercie chaleureusement mes colocataires et l'ensemble de mes amis strasbourgeois, pour leur soutien apporté au cours de ce travail.

Je remercie, pour leurs relectures attentives et leurs conseils avisés, Isabelle Pellausy et Nils Enderlin.

Je remercie M. le professeur Rogério de Souza Farias, de l'Université de Brasilia, pour avoir répondu à mes questions sur la position du Brésil pendant l'Uruguay round.

Enfin, je dédie ce mémoire à mon père, agriculteur, sans qui je n'aurais jamais réalisé ce travail, et qui m'a rappelé les conséquences humaines des négociations étudiées.

# INTRODUCTION

Les années 1990 sont riches en bouleversements pour l'Europe, le commerce et l'agriculture. Elles sont celles de la mise en place de l'Union Européenne et de l'Euro, l'insertion de l'agriculture dans l'Accord général sur les tarifs et le commerce (ou GATT) lors du cycle de négociations de l'Uruguay (1986-1994), et la redéfinition de la Politique Agricole Commune<sup>1</sup> (PAC) avec la réforme Mac Sharry<sup>2</sup> (adoptée le 21 mai 1992 par le Conseil de la Communauté Economique Européenne).

Cette insertion de l'agriculture dans les négociations commerciales internationales m'a frappé par sa difficulté (le cycle d'Uruguay a été le plus long des cycles du GATT), pour des raisons autant extérieures qu'intrinsèques. Le débat technique est vite devenu public (j'en veux pour preuve les archives de l'Institut National de l'Audiovisuel<sup>3</sup>, où l'occurrence « GATT » connaît un pic pour les années comprises entre 1990 et 1995), et la négociation agricole est sortie des salons diplomatiques pour s'imposer comme un sujet médiatique et politique.

C'est-à-dire que dans un contexte général de mondialisation, les blocages sur sa généralisation se cristallisent autour d'un domaine symbolisant la tradition et le localisme. Comme si, de chaque côté de l'Atlantique, la vision de la France des clochers ou du farmer-pionnier se rappelait au bon souvenir des négociateurs malgré leur poids économique somme toute relatif.

L'activité agricole a ceci de particulier qu'elle implique beaucoup plus que sa valeur numéraire dans l'économie. Son poids relatif dans la société est beaucoup plus important que son poids absolu en termes de pourcentage du Produit Intérieur Brut (PIB) ou de commerce, et ce poids ne cesse de baisser. La production agricole représentait 7,967% du PIB mondial en 1995<sup>4</sup>. En 2014, sa part dans le PIB mondial

---

<sup>1</sup> Mise en place en 1962.

<sup>2</sup> Du nom de Ray MacSharry, commissaire à l'agriculture de 1989 à 1992 qui porta cette réforme.

<sup>3</sup> <http://www.ina.fr/recherche/search?search=GATT>

<sup>4</sup> Banque mondiale : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NV.AGR.TOTL.ZS?end=2015&start=1960>

avait chuté à 3,914%<sup>5</sup>. A titre d'exemple, la production agricole pesait en 2015 en France 1,7% du PIB<sup>6</sup>. La baisse vertigineuse de la part de la population agricole dans la population active devrait aussi être une cause de perte d'influence du monde agricole. Pourtant, comme le dit Nonna Meyer<sup>7</sup> :

**« En cinquante ans, le poids des agriculteurs dans la population active est passé d'un tiers à 3,4 %<sup>8</sup>, le nombre d'exploitations agricoles de 2 millions à un demi-million. Mais leur poids économique, social, politique, est sans commune mesure avec leur nombre. La France est le premier producteur agricole de l'Union européenne (20 % de la production agricole, 60 milliards d'euros) et le quatrième exportateur agro-alimentaire mondial derrière les États-Unis, les Pays-Bas et l'Allemagne. La surface agricole utile (SAU) couvre encore près de 30 millions d'hectares dans l'Hexagone soit plus de 50 % de sa surface. Des agriculteurs dépendent le contour des paysages, la qualité de l'eau, la protection des sols, les produits qu'il y a dans notre assiette, et la capacité demain à nourrir la planète. Leur rôle reste essentiel. Et les Français en sont conscients. Ce groupe socioprofessionnel garde une place à part dans l'imaginaire français, comme en témoigne la foule qui tous les ans se presse au Salon de l'agriculture (700 000 en moyenne) ou l'image positive qu'ont aujourd'hui en pleine crise les exploitants agricoles »**

De même, le poids de l'agriculture sur la politique intérieure et extérieure américaine est tel qu'il peut déterminer certaines orientations, en particulier au Congrès dont les élus, en fonction des États, peuvent avoir à répondre à des électeurs vivant de l'agriculture<sup>9</sup>.

L'agriculture a une place à part dans l'inconscient collectif. Elle concerne chacun d'entre nous, dans son aspect premier et corporel. Elle porte une charge symbolique très forte : elle concerne ce que chacun incorpore (au sens premier). Et par là, les moyens que chacun peut se donner pour survivre, au sens de survie primaire, physiologique. En dernière extrémité, l'agriculture nous concerne tous car elle est finalement question ou de vie ou de mort.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> « Avant-propos » in Bertrand Hervieu et al. *Les mondes agricoles en politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2010.

<sup>8</sup> INSEE, Enquête Emploi ; cf. ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, Centre d'études et de prospective, Analyse, « Les agriculteurs dans la société », 14, avril 2010, p. 1.

<sup>9</sup> Voir sur ce point Elliot J. Feldman, Pauline Chaillet, « La paralysie des négociations de Doha : les subventions agricoles en Europe et aux États-Unis », *Politique américaine* 2009/3 (N° 15), p. 81-96

Survie de soi donc, mais aussi survie du groupe et de sa tradition. La question des moyens de subsistance du groupe, et de leur obtention, conditionne celle de son organisation ; et donc, la définition de lui-même qu'il veut se donner<sup>10</sup>.

Aujourd'hui, cette dimension se retrouve dans les polémiques sur le modèle d'agriculture, où, schématiquement, les modèles d'agriculture intensive et biologique sont porteurs de modèles de société radicalement opposés. Quant à la notion de survie du groupe, elle se retrouve dans les débats sur l'impact de l'agriculture sur la qualité de vie et l'environnement, où se choquent les arguments du type « nous devons nourrir la population » avec ceux soulignant l'impact des pratiques agricoles (et plus généralement du modèle de production) sur les perspectives d'avenir viables pour nos sociétés. La survie de soi, de son corps propre, se retrouve dans les débats sur la qualité alimentaire, dans l'exigence de transparence des consommateurs sur l'origine et la qualité des produits, qui peut s'accompagner d'une prise de conscience de la responsabilité de ceux-ci dans le modèle productif<sup>11</sup>. Prise de conscience qui s'accompagne (encore marginalement) d'initiatives que l'on peut regrouper sous la bannière du « mieux manger » (circuits courts, AMAP). Plus cyniquement, l'engouement récent des groupes de grande distribution pour le bio montre que la préoccupation pour le modèle de production (et ses implications sur la qualité des produits) est de plus en plus partagée en France, et qu'il est donc en train de se former un nouveau marché que l'on prévoit rentable (l'opportunisme de certains pourrait d'ailleurs être longuement discuté). L'agriculture et le mode de production de la nourriture s'est constitué en objet du débat public depuis une vingtaine d'années, et interpelle une large part de la population dans le cadre d'un débat public plus large sur les modes de production et de consommation.

L'agriculture est donc une question politique à part entière, peut-être même la première d'entre elles. En effet, le modèle de cité tel que nous le connaissons, est héritier de la Polis grecque, qui lui-même peut trouver certaines de ces racines et notamment l'écriture dans les civilisations de la Mésopotamie antique<sup>12</sup>. C'est en effet là où les premières cités se sont formées, suite à la sédentarisation rendue possible par

---

<sup>10</sup>Nous renvoyons sur cette question le lecteur à la *Géographie Historique de la France* (Xavier de Planhol et Paul Claval, Fayard, 1988), analyse passionnante de l'influence de l'utilisation et de la mise en valeur du milieu physique et du sol sur l'organisation productive puis sociale.

<sup>11</sup> Nonna Meyer, « Avant-propos » in Bertrand Hervieu et al. *Op. Cit.*

<sup>12</sup> L'alphabet grec est dérivé de l'alphabet phénicien.

l'agriculture ; les premières traces connues d'écritures concernent des récoltes et des têtes de bétail. Par exemple la série des tablettes d'Uruk (Mésopotamie)<sup>13</sup>, dont l'exemplaire conservé au musée du Louvre<sup>14</sup> est ainsi un document administratif de la cité-État d'Uruk (fin du IV<sup>ème</sup> millénaire av. J.C.) et régleme la distribution de céréales, en quantités standardisées. De même le code d'Hammurabi (XVII<sup>ème</sup> siècle av J.C.) comporte une partie importante sur l'agriculture, qui vise à réglementer et encadrer les rapports de productions de Babylone. L'agriculture est donc un sujet politique ancien, et les enjeux qui y sont attachés ne sont pas réductibles à un rapport marchand. Son poids dans la décision politique dépasse largement son simple poids économique.<sup>15</sup>

Tout ceci peut expliquer les difficultés rencontrées pour insérer l'agriculture dans les négociations commerciales internationales depuis 1945. Déjà auparavant, le traité de libre-échange franco-britannique de 1860 (concernant les matières premières et les produits alimentaires) signé sous le Second Empire, avait été aboli sous la III<sup>ème</sup> République, par les lois *Méline* de 1892.

Après 1945, dans la logique des institutions de Bretton Woods (Fonds Monétaire International, Banque Mondiale etc.) le GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) se met en place en 1947. Il s'agit d'une institution provisoire mais appelée à durer, le Congrès des États-Unis n'ayant pas ratifié la Charte de la Havane (abandonnée en 1950) qui prévoyait la mise en place d'une Organisation internationale du commerce. C'est donc au sein du GATT, structure de négociation provisoire en place pendant plus de 40 ans, que se négociera la libéralisation du commerce mondial dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, dans une logique idéologique libérale.

Cette institution avait vocation et prétention à englober et libéraliser l'ensemble du commerce mondial, et donc également l'agriculture. Cependant, les résistances et réticences de certains acteurs, et en particulier les États-Unis et la Communauté Européenne<sup>16</sup>, ont fait que cette insertion n'est pas allée de soi. Elle ne fut réussie que

<sup>13</sup><http://classes.bnf.fr/dossiecr/ci-cunei.htm>

<sup>14</sup>[http://cartelfr.louvre.fr/cartelfr/visite?srv=car\\_not\\_frame&idNotice=9629](http://cartelfr.louvre.fr/cartelfr/visite?srv=car_not_frame&idNotice=9629)

<sup>15</sup> Pour un exemple d'utilisation de l'argument agricole et paysan dans le champ politique, voir Robert O. Paxton, « Le temps des chemises vertes. Révoltes paysannes et fascisme rural, 1929-1939 », Paris, Editions du Seuil, 1996.

<sup>16</sup> La période étudiée est partagée entre deux moments institutionnels : la Communauté Economique Européenne et l'Union Européenne. Ainsi, l'accord de Blair House est trouvé le 20 novembre 1992, par des négociateurs mandatés par la Commission des Communautés Européenne. Mais il n'est finalisé qu'en 1993, une fois le traité de Maastricht entré en vigueur et l'Union Européenne instituée. Aussi, par commodité, nous utiliserons tout au long de l'étude le terme de « la Communauté Européenne », qui désignera, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1993, la Communauté Economique Européenne, et après cette date, l'Union Européenne.

lors de l'Uruguay round (1986-1994), le dernier, le plus long et le plus fastidieux des cycles de négociations commerciales multilatérales du GATT. En plus de l'insertion de l'agriculture, le cycle d'Uruguay a amené la mise en place l'Organisation Mondiale du Commerce ou OMC<sup>17</sup>.

Les précédents cycles de négociations avaient non seulement échoué à inclure tous les produits agricoles à la libéralisation des échanges, mais aussi avaient dans certains cas échoué à cause de la question agricole. Le GATT fait donc une avancée notable, avec l'insertion du commerce agricole, dans une période de libéralisme (voire d'ultra-libéralisme) triomphant et non questionné, quand l'Union Soviétique, modèle repoussoir, vient de s'effondrer.

Cependant, la situation sur la question agricole a été débloquée par un accord entre les États-Unis et la Communauté Européenne c'est-à-dire entre les deux premières puissances agricoles de la planète, obtenu à Blair House (Washington D.C., résidence des invités officiels du présidents des États-Unis) le 20 novembre 1992. Cet accord pose les principes de la baisse des subventions à l'exportation, et de la limitation des surfaces d'oléagineux cultivées par la Communauté Européenne.

On est là loin d'une situation officielle et idyllique de multilatéralisme, où chaque partie s'efforcerait d'arriver à un compromis bon pour tous, chacun ayant bien compris qu'il aurait plus à gagner dans la libéralisation générale que dans la défense de quelques positions privilégiées.

On le voit donc, à une époque de libéralisme triomphant, sa rhétorique semble n'être qu'un beau prétexte. En effet, on a un cycle de négociations multilatérales, qui parvient enfin à inclure un domaine si symbolique, et qui instituera une Organisation Mondiale du Commerce. Mais ce cycle de négociation ne réussit que par l'accord des acteurs qui dominent le secteur clé, l'agriculture.

L'occurrence « Uruguay round » est courante dans les livres d'Histoire des relations internationales. Ayant amené à la création de l'Organisation Mondiale du Commerce, dans la période habituellement considérée comme celle du regain du multilatéralisme et des organisations internationales, il a généralement droit à - au moins - une sous-partie.

Néanmoins, ces publications ne présentent souvent que les résultats des négociations, en particulier la création de l'OMC. L'accord de Blair House n'est

---

<sup>17</sup>Organisation que l'on projettera d'abord de nommer « Organisation *Multilatérale* du Commerce » ; glissement sémantique qui laisse implicitement plus de place au jeu de puissances.

qu'évoqué, encore une fois, que pour ses résultats.<sup>18</sup>

Les publications de revues spécialisées, ou les mémoires et thèses que j'ai pu consulter, sont en général contemporains de la période, et n'ont donc pas le recul, voire tous les éléments factuels nécessaires à une analyse de la négociation. Et ils sont majoritairement juridiques<sup>19</sup>.

Il m'a donc semblé nécessaire d'étudier cette négociation bilatérale de Blair House, pour elle-même. En effet, il est important de saisir les motivations de chaque acteur (États-Unis et Communauté Européenne), la façon dont elles se sont formées, et comment la négociation se déroula afin d'arriver à un compromis acceptable pour les deux parties (qui subissent chacune les pressions de groupes internes, États fédérés ou membres, organisations agricoles, patronales ou syndicales, pour orienter leurs positions).

Cette étude porte sur un accord bilatéral qui débloque une situation de négociations multilatérales. L'accord de Blair House remet donc en question le paradigme portant sur la décennie 1990, selon lequel elle serait une période de regain du multilatéralisme et de retour en force des organisations internationales. Blair House montre la permanence des rapports de puissance. Par rapport de puissance, on entendra toutes les stratégies d'influence et de pouvoir utilisées par un État ou un groupe d'États dans ses relations avec d'autres États ou groupes d'États. Il s'agit de l'utilisation des moyens à disposition (coercitifs ou incitatifs) de ces États ou groupes d'États afin de parvenir à leurs fins dans les rapports de force internationaux, ici représentés par les négociations commerciales multilatérales, et en particulier celles portant sur l'agriculture. Il doit donc y avoir derrière cet accord de Blair House, si significatif pour le libre-échange, des logiques de puissance classiques et anciennes, que l'on retrouve dans d'autres secteurs des relations internationales.

Quelle est donc la prégnance et l'importance de ces rapports de puissance dans des négociations commerciales faites dans un contexte marqué par le discours sur le triomphe du droit international et du multilatéralisme ?

---

<sup>18</sup>À l'exception notable de l'ouvrage de Alexandra Bensch et Hugo Paemen « Du GATT à l'OMC : la Communauté Européenne dans l'Uruguay round », Leuven University Press, 1995, qui m'a été d'une grande aide.

<sup>19</sup>Voir notamment « Les problèmes de compatibilité entre les accords du GATT et la réforme de la PAC », mémoire de l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg, Olivier Visset et Renaud Kerspern (sous la direction du professeur V. Constantinesco), 1993.

Nous nous intéresserons d'abord à l'histoire de l'agriculture dans les négociations commerciales multilatérales (Partie I). Histoire qui débute bien avant le cycle d'Uruguay, et qui s'inscrit dans les spécificités de l'agriculture, et en particulier dans les spécificités des politiques qu'elle induit.

Cette position particulière de l'agriculture s'est donc traduite dans la négociation commerciale multilatérale. Point de blocage, la résolution de la question de la libéralisation du commerce des produits agricoles a été un enjeu de l'Uruguay round, et elle a été anxieusement scrutée. Tant d'attentes et de réticences amènent une particularité au déroulement de la négociation (Partie II).

Le contexte dans lequel s'inscrit l'accord de Blair House comme réponse au blocage des négociations internationales sur la question agricole laisse entendre que cet accord puisse être amené à marquer durablement les négociations commerciales et les relations commerciales internationales. C'est pourquoi on s'intéressera à la postérité de cet accord (Partie III), en nous posant la question de savoir s'il a débouché sur un « nouvel ordre agricole mondial », ou bien s'il est une montagne accouchant d'une souris.

## **Partie I : Les négociations agricoles avant Blair House**

Le sujet auquel nous allons nous intéresser a de fortes répercussions politiques possibles. Par sa place dans les inconscients collectifs, les négociations qui s'y rapportent sont plus délicates que ne le laisserait penser un tableau chiffré représentant les réalités des échanges mondiaux. A ce passif structurel et presque civilisationnel s'ajoute des structures agricoles et d'insertion dans le marché mondial propres à chaque acteur qui vont déterminer une partie de leur position dans la négociation. Les différents choix politiques internes déterminent aussi la position des acteurs dans la négociation.

Les structures agricoles des États-Unis et de la Communauté Européenne vont donc créer des prédispositions à adopter une certaine position de négociation. Néanmoins, celles-ci vont évoluer au fur et à mesure des négociations et des résultats obtenus, dans l'agriculture ou dans d'autres domaines. Aussi, les positions des négociateurs à l'entrée de la négociation de Blair House sont-elles le fruit de processus de long terme.

## Chapitre 1-Les agricultures américaine et européenne

Les agricultures américaine et européenne présentent des différences de structures, dues à la géographie ou à l'Histoire, malgré les similarités que l'on peut noter dans les productions qu'elles assurent.

Les différences structurelles amènent pour ces agricultures des forces, des faiblesses, des besoins et des buts différents. C'est pourquoi les politiques qui les régissent, si elles ne sont pas d'une différence absolue et irréductible, suivent des orientations divergentes.

Néanmoins, malgré ces divergences, une chose unit les agricultures européenne et américaine : la compétition pour la première place mondiale.

\*\*\*

### *Des exploitations structurellement différentes*

Les agricultures européenne et américaine sont historiquement en interaction. Les variétés végétales et animales ont fini par être partagées par la colonisation. Le maïs et le blé poussent des deux côtés de l'Atlantique, et la dinde et le porc y sont tous deux

élevés. De même, l'Histoire fait que tant les États-Unis que la Communauté Européenne possèdent des territoires tropicaux ultramarins (Hawaï d'un côté, les DROM-COM français, les Canaries, les Açores, Madère, ainsi que les Antilles britanniques et néerlandaises pour la Communauté Européenne), qui peuvent potentiellement produire une partie des fruits et légumes « exotiques » à destination de la métropole.

Les agricultures européenne et américaine sont relativement homogènes. C'est-à-dire qu'elles sont en concurrence sur les mêmes productions.

Le point sur lequel elles divergent est leur structure et l'organisation des politiques agricoles qui en découlent.

L'agriculture des États-Unis est structurellement plus productrice et exportatrice, quand l'agriculture de la Communauté Européenne est constituée d'exploitations plus petites et morcelées, sur un territoire plus exigu. Ainsi, en 1994 la surface moyenne des exploitations aux États-Unis était de 200ha<sup>20</sup>, quand elle était dans la Communauté Européenne de 13ha.

Les agricultures européennes, si elles sont donc relativement convergentes, n'ont pas la même histoire.

Le Royaume-Uni (et en particulier l'Angleterre) a en effet entamé sa révolution agricole<sup>21</sup> dès 1700. Amélioration des pratiques culturales, sélection des semences et des bêtes se diffusent, et la propriété se concentre peu à peu.

Les autres pays d'Europe et l'Amérique entament leur révolution agricole autour de 1850. Elle est marquée par les premières utilisations d'engrais chimiques et la mécanisation<sup>22</sup>, et elle est plus rapide aux États-Unis.

L'agriculture anglaise a pris de l'avance dans le processus ; processus qui va s'accroître en Europe continentale après-guerre. Il va se passer un phénomène de concentration des exploitations, en retard par rapport au Royaume-Uni ou aux États-Unis.

En France, les exploitations d'une surface comprise entre moins de 1 hectare et 19,99 hectares représentaient en 1949, 68,21 % des exploitations, quand les

---

<sup>20</sup> Un hectare (ha) représente une surface de 10 000 m<sup>2</sup>.

<sup>21</sup> « L'habitude s'est prise de désigner, sous le nom de révolution agricole, les grands bouleversements de la technique et des usages agraires qui, dans toute l'Europe, à des dates variables selon les pays, marquent l'avènement des pratiques de l'exploitation contemporaine » Marc Bloch.

<sup>22</sup> Cyrus MacCormick dépose le brevet de la moissonneuse en 1834, et implante sa première usine de moissonneuses en 1847.

exploitations ayant une surface de plus de 50 hectares représentaient 4,4 % du total<sup>23</sup>. Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, l'agriculture française est donc très segmentée, et pas encore motorisée. Par exemple, dans l'Aisne (Vermandois), on comptait 94 exploitations de plus de 80 hectares, qui rassemblaient 876 chevaux de traits (soit 9,3 chevaux par grosse exploitation) ; dans un autre district de l'Aisne, le Soissonnais, on comptait 349 exploitations de plus de 80 hectares, rassemblant 281 tracteurs en 1946 (soit 0,8 tracteur par grosse exploitation)<sup>24</sup>. Une quarantaine d'années plus tard, en 1991, les exploitations de plus de 50 hectares représentent en France 9 % du total des exploitations, mais exploitent 59 % de la surface agricole utile<sup>25</sup>. Ce phénomène fut accompagné et favorisé par les pouvoirs publics, à travers la PAC bien sûr, mais aussi par les remembrements<sup>26</sup>. Le nombre d'exploitations n'a cessé de baisser (et continue de baisser). Ce qui a contribué à créer une agriculture concentrée et intensive, exportatrice et possédant une part très importante de la surface agricole utile. Des grosses entreprises agricoles, à côté de structures plus nombreuses mais moins compétitives.

En Allemagne, les exploitations supérieures à 30 hectares représentaient en 1949 3,3 % du total, mais 15 % en 1989, cultivant 46,7 % de la surface agricole utile.<sup>27</sup>

Le phénomène principal qui touche l'agriculture d'Europe continentale à partir de 1945 est donc la concentration de la propriété, le modèle de « l'entreprise agricole » l'emportant face à « l'exploitation familiale » (en 1980, la surface agricole utile de la CEE était exploitée à 43,2 % par des exploitations de plus de 50 hectares)<sup>28</sup>.

Aux États-Unis, le même phénomène de concentration eut lieu, mais dans des proportions beaucoup plus importantes. Ainsi, une exploitation est classée « grosse » au-delà de 200 hectares<sup>29</sup>, et ces grosses exploitations se répartissaient, déjà en 1974, 71,5 % de la surface agricole utile des États-Unis.

---

<sup>23</sup>« La structure des exploitations agricoles en France », Institut National de la Statistique et des Études Économiques, Presses Universitaires de France, Paris, 1949.

<sup>24</sup>*Ibid.*

<sup>25</sup>Surface foncière utilisée pour la production agricole : elle rassemble les terres arables, les surfaces enherbées, et les cultures pérennes (vignes, vergers) (INSEE).

<sup>26</sup>Échange de terres entre exploitations pour favoriser la concentration des exploitations, sous l'égide de la puissance publique. Le dernier d'importance eut lieu en France entre les années 1960 et les années 1980.

<sup>27</sup>« Les grands types de structure agraire dans le monde », René Lebeau, Armand Colin, Paris, 2004.

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>*Ibid.*

## *Des différences de structure de production agricole qui entraînent des différences dans les politiques agricoles*

La communauté Européenne a dû faire face au morcellement des exploitations et aux impératifs de reconstruction au sortir de la Seconde Guerre Mondiale. Reconstruction matérielle mais aussi morale : avoir une agriculture et une alimentation produite sur le sol national au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale a un rôle important à jouer dans la reconstruction nationale et dans le sentiment, pour la communauté nationale, d'avoir dépassé l'épreuve de la guerre. C'est pourquoi la Communauté Européenne a mis en place une Politique Agricole Commune défensive, axée sur la protection de la production domestique, pour arriver à l'autosuffisance alimentaire. Charles de Gaulle<sup>30</sup> insista pour que la mise en place de la PAC soit concomitante de celle de l'union douanière, afin de protéger l'agriculture française, encore peu compétitive<sup>31</sup>.

La politique agricole américaine a pour but d'insérer la production nationale (excédentaire) sur les marchés internationaux, sans protection systématique vis à vis des autres producteurs étrangers.

Schématiquement, la PAC est une ligne de défense face aux problèmes attendus de l'insertion de l'agriculture européenne dans le marché mondial ; elle agit avant l'entrée sur le marché mondial, en aidant les producteurs européens pour qu'ils s'y insèrent en bonne position.

Quant à la politique agricole des États-Unis, elle est un filet de sécurité pour les producteurs qui pâtiraient de l'insertion dans le marché mondial ; elle agit après coup, en venant à la rescousse des producteurs dont l'insertion au marché mondial n'aurait pas été heureuse. Mis en place essentiellement pendant le *New Deal*, l'aide agricole américaine offre une garantie de prix lors des périodes où l'offre excède la demande. Elle fut maintenue plus longtemps que prévu, notamment dans les années 1980 où, face à l'affirmation du Brésil, de l'Argentine et l'Australie, l'agriculture américaine eut besoin de soutien (à travers l'aide au stockage, le gel des terres et les aides directes).<sup>32</sup> Quand les négociations de l'Uruguay round sont lancées, les États-Unis

<sup>30</sup> Président de la République française de 1959 à 1969.

<sup>31</sup> L'agriculture française représentait en 1958 20 % des actifs et produisait seulement 8 % du PIB français.

<sup>32</sup> « Politique agricole et agriculture aux États-Unis : évolution et enjeux actuels » Sophie Devienne, Gilles Bazin et Jean-Paul Charvet, *Annales de Géographie*, n°641 (2005/1), Armand Colin, Paris.

connaissent des difficultés agricoles à cause de la hausse du dollar qui rend moins compétitives leurs exportations. Le secteur agricole américain n'est donc pas fondamentalement en faveur d'une ouverture de son marché national à la concurrence, au contraire des secteurs marchands américains.

Il faut aussi voir que la politique agricole américaine et les secteurs agricoles et agroalimentaires américains ne forment pas des blocs monolithiques. Les agriculteurs américains réclament une protection, et semblent opposés à la logique du libre-échange à outrance. En effet, comme le dit Jacques Berthelot dans le *Monde Diplomatique* de décembre 1993 (« Contre les aberrations du productivisme en agriculture ») :

**« En refusant de signer le volet agricole [de l'Uruguay round] en l'état, la France rend en effet un fier service à la grande majorité des producteurs américains, effrayés à l'idée du démembrement de leur forte protection, et qui dénoncent la soumission de leur gouvernement aux seuls intérêts de lobbies agroalimentaires avant tout désireux de pouvoir importer leurs matières premières aux plus bas prix et d'inonder le reste du monde de leurs produits. »**

On peut donc supposer que les agriculteurs américains comme européens avaient besoin d'une protection, protection déjà mise en place de chaque côté de l'Atlantique, mais avec des modalités différentes. Protection qu'on pensait remise en cause au moment de l'Uruguay round, par l'objectif affiché de remédier aux distorsions du marché agricole provoquées par les politiques (tant européennes qu'américaines) d'aides à l'agriculture.

Dans la PAC, la Communauté Européenne fixe un prix aux produits, rémunérateur, mais qui n'est pas celui du marché (et ce jusqu'à la réforme Mac Sharry). Le prix minimal était fixé par l'administration européenne. Afin de le garantir, un mécanisme d'intervention a été mis en place : les autorités européennes, en l'occurrence le FEOGEA (Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole) achetaient les produits offerts par les agriculteurs européens. Par le retrait de ces quantités du marché, les autorités européennes se trouvaient donc en capacité d'influencer les cours mondiaux de produits agricoles. Si le marché mondial offrait un prix supérieur au prix garanti par les autorités européennes (auquel elles achetaient leurs produits aux agriculteurs européens), celles-ci remettaient les produits en leur possession sur le

marché<sup>33</sup>.

Pendant, ceci est un processus long et incertain. Ainsi, la Communauté Européenne s'est-elle retrouvée avec de grandes quantités de fruits et légumes pourris, au point d'en arriver à des excédents structurels (les « montagnes de beurre » et les « lacs de lait » selon l'expression consacrée). Les solutions envisagées, si louables soient-elles (attribution de ces excédents à des programmes d'aide alimentaire) se sont heurtées à des obstacles pratiques et à des considérations budgétaires. La solution la plus utilisée a donc été la subvention à l'exportation. C'est-à-dire que les autorités communautaires couvraient la différence de prix entre le prix d'intervention et le prix du marché, afin de vendre les quantités de produits en leur possession à des pays tiers. Pour financer ces « restitutions à l'exportation » la Communauté Européenne avait mis en place un système de prélèvements à la frontière, les « prélèvements à l'importation ».

Le problème que rencontra cette politique était donc triple. D'abord, en mettant les producteurs à l'abri du marché, elle développe une tendance à la surproduction et donc un excédent structurel de production. Cette production avait un coût supérieur au marché, mais était garanti par les autorités européennes, qui se retrouvèrent donc en possession d'énormes quantités de produits agricoles, qu'elles durent détruire ou exporter en ayant recours à des subventions. Subventions financées par le prélèvement de droits de douane.

Ce système de subventions fut la cible des critiques du monde entier, des États-Unis qui lui reprochaient de tordre la libre concurrence et de bafouer les principes du GATT, aux pays du Tiers-Monde ou dépendants économiquement de l'agriculture (le Groupe de Cairns<sup>34</sup> : Australie, Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Bolivie, Canada, Chili, Indonésie, Malaisie, Guatemala, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande, Uruguay) qui lui reprochaient de compromettre leurs possibilités de développement et de concurrencer injustement leur principale production et exportation. Cette critique du groupe de Cairns était également faite à la politique agricole américaine, mais la propension de ceux-ci à promouvoir le libre-échange et l'ouverture des frontières y compris pour le commerce agricole (tout en se réservant une certaine protection pour leur marché domestique) amena une concordance d'intérêts et donc une légère indulgence du groupe de Cairns à l'égard des États-Unis.

Au début des années 1990, une réforme du système d'aides agricoles européen

---

<sup>33</sup>Sur ce sujet, voir *La Politique Agricole Commune*, Jean-Christophe Bureau et Sophie Thoyer, La Découverte, Collection *Repères*, Paris, novembre 2014.

<sup>34</sup> Du nom de la ville du nord de l'Australie où s'est tenue la première réunion de ce groupe en 1986.

est donc d'une nécessité urgente, tant au niveau économique et financier que diplomatique.

Aux États-Unis, les producteurs sont soumis aux prix du marché mondial. Mais l'État leur verse ensuite la différence, s'il y a lieu, entre le prix du marché et un *target price* c'est-à-dire un prix plancher assuré par l'État sous la forme d'une subvention directe. Il s'agit du système de *deficiency payment*, ou paiements compensatoires, qui concerne le blé, le riz, le coton et les céréales fourragères.

Il existe également le système du *loan rate*, ou prêt de campagne : un organisme public consent des prêts de préfinancement aux exploitants. Cet organisme consent un prêt équivalent à une quantité prévue avec le producteur payée à un prix garanti (le *loan rate*). En fonction de la différence entre le prix du marché et ce *loan rate*, le producteur récupère sa récolte (en quelque sorte placée en gage) et peut la vendre au prix du marché, ou bien la laisse à l'organisme public qui se l'approprie.

Ces deux systèmes d'aides sont conditionnés à des gels de terre, afin d'éviter une situation de surproduction et une saturation du marché.

Les États-Unis ont également à leur disposition un arsenal de mesures protectionnistes, notamment les sections 301 et « super 301 » (1974) du *Trade Act*. La section 301 dispose que le président des États-Unis peut prendre des mesures de rétorsions unilatérales envers un pays ne respectant pas les règles du GATT. La section « super 301 » permet au Congrès des États-Unis (traditionnellement plus protectionniste car pouvant être soumis à des pressions de secteurs de son électorat ayant à perdre à la suppression des barrières douanières) de prendre des mesures de rétorsions unilatérales dans un secteur économique s'il juge qu'un pays a dans ce secteur des pratiques unilatérales déloyales, et refuse de négocier. Il faut noter que ces deux sections sont en contradiction avec le GATT qui interdit toute mesure unilatérale au profit de la négociation multilatérale.

Les importations de certains produits sont aussi contingentées par les États-Unis, qui appliquent également des aides à l'exportation depuis 1985, à travers l'*Export Enhancement Program* (notamment pour les marchés où la concurrence de la Communauté Européenne se fait particulièrement ressentir, comme le Maghreb).

*Des agricultures dominantes*

Ces deux agricultures aidées sont en situation de concurrence pour la position dominante. Au niveau mondial, pour les exportations agricoles, les États-Unis représentent 14 % du total (1994) et la Communauté Européenne 12 %. La valeur de l'agriculture pour chacune de ces économies est révélatrice : pour la Communauté Européenne, elle représente 12 % de ses importations et 8,5 % de ses exportations. Pour les États-Unis, les produits agricoles pèsent 7 % des importations et 14 % des exportations<sup>35</sup>. Les États-Unis sont les premiers exportateurs agricoles mondiaux et les seconds importateurs, quand la Communauté Européenne est le second exportateur mondial et le premier importateur. Ces deux acteurs sont donc en position de duopole<sup>36</sup> et de duopsone<sup>37</sup>. Cela leur donne une position particulièrement forte sur le marché et donc dans la négociation, face au reste du monde. Néanmoins, cette position est aussi synonyme d'une forte concurrence entre ces deux acteurs.

Mais ils sont confrontés au problème de la surproduction et de la saturation du marché mondial : la demande de produits agricoles des pays du Nord n'est pas extensible à l'infini (situation de « saturation alimentaire ») et dans les pays du Sud, les années 1980 et 1990 marquent, ou bien un accès à l'autosuffisance alimentaire dans certains cas, ou bien une insolvabilité chronique dans d'autres.

Les productions des deux premiers offreurs mondiaux (efficaces, exportatrices et compétitives grâce à la PAC d'un côté et au *Farm Bill*<sup>38</sup> de l'autre) peinent donc à trouver des débouchés, d'autant que, s'ils sont aussi les deux premiers demandeurs, leurs marchés agricoles respectifs sont protégés, et réservés à leur propre production. La surproduction de ces deux principaux producteurs et la saturation du marché les amènent donc à vouloir une libéralisation des échanges agricoles (mutuellement bénéfique selon la théorie économique libérale) mais que chacun va vouloir tirer à son avantage.

\*\*\*

---

<sup>35</sup> *Les négociations agricoles de l'Uruguay round : déroulement et résultats*, Jim Cloos et Tung-Lai Margue, in Revue du Marché du Commun, 1994.

<sup>36</sup> « Situation d'un marché sur lequel la concurrence s'exerce entre deux vendeurs et une multitude d'acheteurs. » Larousse en ligne (<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/duopole/26995>).

<sup>37</sup> « Situation d'un marché sur lequel la concurrence s'exerce entre deux acheteurs et une multitude de vendeurs. » Larousse en ligne (<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/duopsone/26996>).

<sup>38</sup> Nom de la loi qui instaure la politique agricole aux États-Unis.

La négociation agricole a ceci de particulier qu'elle doit prendre en compte une structure productive quasiment impossible à adapter. Les politiques agricoles qui en découlent sont donc également difficiles à modifier. Elles structurent en grande partie la négociation, étant donné l'impact que peut avoir le monde agricole sur la politique.

Les agricultures américaine et européenne pèsent donc sur la position de ces acteurs dans la négociation. On se retrouve donc avec deux acteurs, en position de force, mais avec des attentes contradictoires : ils souhaitent l'ouverture des frontières étrangères à leur production agricole, mais entendent garder les protections en place pour leurs producteurs agricoles nationaux.

## Chapitre 2-Les rounds antérieurs et l'agriculture

Avant toutes choses, il faut noter que si la Communauté Européenne en tant que telle n'est pas partie contractante au GATT, la Commission y a un rôle de négociatrice

depuis le Dillon round (1960-1961). Elle a mandat du Conseil européen, c'est-à-dire des États représentés à leur plus haut niveau (chefs d'États et de gouvernement).

Le GATT a dès ses débuts vocation à englober tous les secteurs du commerce international. Cependant, le terme « général » peut porter à interprétation et laisse la possibilité d'exclusion de certains domaines de l'accord : on peut être général sans être universel. Les États vont user de cette possibilité, dès les débuts du GATT.

Cependant, le GATT est une institution qui évolue avec les changements de rapports de force internationaux, et la période de l'Uruguay round en est riche. Comment les négociations agricoles évoluent-elles alors au sein du GATT ?

\*\*\*

### *La progressive sanctuarisation de l'agriculture dans le GATT*

L'article XXV § 5 de l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce permet, dans des circonstances « exceptionnelles » (terme encore une fois adaptable à la convenance d'une des parties en position de force), aux parties contractantes de relever l'une des parties des obligations attachées au GATT. C'est sur cette base juridique que les États-Unis ont obtenu l'exclusion des produits agricoles du champ d'action du GATT en 1955. Il s'agit précisément d'une dérogation temporaire (qui durera jusqu'à l'Uruguay round et les années 1990) pour les produits agricoles des États-Unis, qui, étant donné leur poids dans le secteur, excluent de fait les produits agricoles des accords du GATT. D'autant que la Communauté Européenne a progressivement obtenu la reconnaissance de son système de protection agricole.

Un des grands enjeux pour le GATT en tant qu'institution va donc être de faire revenir l'agriculture dans son périmètre d'action. L'appareil du GATT et des pays membres vont tenter lors des successifs cycles de négociations d'introduire l'agriculture, d'abord par secteurs ciblés.

Lors du *Dillon round* (1961-1962) la Communauté Européenne a consenti des droits nuls sur le manioc et les produits de substitution aux céréales (PSC) à cette époque quantité négligeable dans les importations de la Communauté, mais qui prendront de l'importance dans les années 1980. Ceci en échange de la reconnaissance du principe de restitutions (subventions) à l'exportation dans le cadre de la PAC. On est en effet dans une configuration, où, si l'Europe occidentale représente un marché pour

les exportations agricoles des États-Unis, ceux-ci ne peuvent pas se permettre que celle-là s'approvisionne auprès du bloc soviétique : ils acceptent la PAC<sup>39</sup>, même si elle peut représenter une concurrence. La Communauté Européenne a ainsi obtenu un principe d'exception sur l'agriculture (qui double celui obtenu par les États-Unis en 1955), ainsi que sur d'autres produits qualifiés à cette occasion de « sensibles » (comme par exemple les industries textile et chimique).

### *Le tournant du Kennedy round*

Le *Kennedy round* (1964-1967) a été le premier round où la Communauté Européenne est intervenue en tant que telle, c'est-à-dire avec la Commission mandatée comme négociatrice par le Conseil (qui est l'organe des représentants des États membres).

Lors de ce round, les États-Unis proposent déjà que les règles du GATT s'appliquent à l'agriculture, même au prix de l'abandon de leur propre protectionnisme agricole. Plus généralement, les États-Unis adoptèrent lors de ce round une stratégie d'attaque sur les droits de douane de la CEE. Ils acceptent de soumettre leurs produits nationaux à la concurrence pour ouvrir les marchés étrangers à leur production, plus compétitive et donc plus apte à l'emporter. Cela dans le but d'éviter l'autosuffisance alimentaire de la CEE, dont les premiers succès agricoles laissaient présager au moins la perte d'un marché d'exportation pour l'agriculture des États-Unis.

L'objectif de la Communauté Européenne était de se légitimer en tant que puissance internationale, et d'obtenir la reconnaissance internationale de ses accords internes. Et notamment la PAC : dès les pré-négociations, elle fit savoir qu'elle ne signerait aucun accord agricole international tant que son système de politique agricole ne serait pas en place. C'est ce que l'on a appelé la « synchronisation ».

Ce point est celui qui permit à la Communauté Européenne d'obtenir une victoire relative quant à l'agriculture lors de ce round. En effet, les négociateurs européens firent valoir sur l'agriculture l'argument des « mains liées » : ils ne pouvaient accepter aucune avancée dans le round tant que la PAC n'était pas totalement mise en place dans la CEE. L'avancée de négociation agricole internationale était donc conditionnée à l'agenda politique interne de la Communauté Européenne, à l'époque de la crise de la chaise vide. Les États-Unis, sous peine de ne pas trouver d'accord du tout, furent donc contraints d'accepter un accord à la convenance de la Communauté

<sup>39</sup> Thierry Pouch, « Le commerce international de produits agricoles et ses rivalités permanentes », Hérodote 2015/1 (n° 156), p. 108-124.

Européenne : à savoir une diminution des tarifs douaniers de 20 %, mais pas sur les céréales, la viande et les produits laitiers, c'est-à-dire les principaux produits agricoles. Cela créé un précédent « psychologique » pour la Communauté Européenne : c'est le commerce international qui s'est adapté à la PAC et non l'inverse<sup>40</sup>.

Le rapport de force était-il alors, entre 1964 et 1967 favorable à la Communauté Européenne ? On peut le penser, les États-Unis étant alors au plus fort de leur engagement au Vietnam. Le nombre de soldats américains présents sur le sol vietnamien en 1967 était de 486 000, avec tout ce que cela implique comme coûts. Financiers mais également sociaux : le 21 octobre 1967, 100 000 personnes défilent à Washington contre la guerre. Mouvement anti-guerre concomitant de la lutte des Noirs américains pour les droits civiques, et qui achève de fragiliser le consensus interne américain, ce qui affaiblit d'autant la position américaine à l'extérieur.

Le tableau est néanmoins à nuancer. Si Charles de Gaulle est toujours au pouvoir, Konrad Adenauer l'a quitté le 15 octobre 1963, affaiblissant ainsi le couple moteur européen franco-allemand. La Communauté Européenne n'est pas un tout homogène, et il faut concilier différentes positions, aussi en agriculture. Le rapport de force fut en faveur de la Communauté Européenne, mais paradoxalement grâce à sa faiblesse. Le désaccord interne fit traîner en longueur la négociation, et les partenaires de la Communauté Européenne (en particulier les États-Unis que l'on peut supposer en attente d'un accord à cause de leurs difficultés internes) furent obligés, pour obtenir un accord, d'accepter un accord sur l'agriculture à minima et à la convenance de la Communauté Européenne.

Aussi, si la Communauté Européenne était alors largement dominée (militairement, politiquement, économiquement et même culturellement) par les États-Unis, elle était pour eux un partenaire certes inférieur mais indispensable, avec qui ils étaient obligés de composer. Le marché des pays européens (puis le marché européen) était nécessaire à l'industrie américaine pour écouler sa production, étant donné que les autres pôles de consommation possibles lui étaient soit fermés (U.R.S.S. et démocraties populaires) soit inexistantes.

Les pays européens avaient également un rôle de gardiens des intérêts occidentaux et donc américains dans leurs anciennes colonies africaines, où ils assuraient pour les États-Unis une sorte de sous-traitance de la lutte contre le communisme ou assimilés (par exemple à travers les soutiens belges, français ou ouest-

---

<sup>40</sup>Sur ce point, voir l'ouvrage « L'union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales », Sophie Meunier, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2005.

allemand<sup>41</sup> à Mobutu), parfois par des interventions directes, comme celle de la France en 1964 au Gabon. Les Européens (membres de la Communauté Européenne ou non, comme le Portugal et le Royaume-Uni d'alors) maintenaient donc une sécurité politique en Afrique, qui permettait une sécurité d'approvisionnement en métaux rares et stratégiques et en hydrocarbures.

Le rapport de force entre les États-Unis et la Communauté Européenne était donc, lors du *Kennedy round*, favorable aux premiers d'un point de vue strictement économique et numérique. Néanmoins, cette Communauté Européenne avait des avantages objectifs face aux États-Unis (comme partenaire dominé mais indispensable), qui purent être décisifs car utilisés au bon moment au regard de la politique intérieure américaine.

Cependant, le bon résultat du *Kennedy round* pour l'agriculture européenne et la PAC est également le fruit d'un concours de circonstances, où le blocage interne européen s'est combiné à d'autres facteurs, conjoncturels ou structurels, propres à la Communauté Européenne ou lui étant extérieurs, pour aboutir à ce résultat. Résultat qui aurait pu être différent, favorablement ou défavorablement, selon d'autres configurations.

### *L'inscription de l'Uruguay round dans un contexte de bouleversements historiques*

Lors du *Tokyo round* (1973-1979), les États-Unis avaient eu pour la première fois (1971) un déficit de leur balance commerciale, dû à la concurrence sur des produits américains désormais moins protégés. Ainsi, lors de ce round, on passera à 4,9 % de droits de douane en moyenne sur les produits industriels, ce qui ouvre les possibilités de concurrence sur le marché américain et peut expliquer le déficit croissant de leur balance commerciale. Les États-Unis continuent néanmoins à défendre une position d'alignement de l'agriculture sur les autres secteurs dans le GATT, quand la Communauté Européenne estime qu'elle est un domaine qui nécessite un encadrement spécial.

---

<sup>41</sup>Le soutien de la RFA au Zaïre passa notamment par l'accord entre Mobutu et l'OTRAG (Orbital Transport und Raketen AG, entreprise privée ouest-allemande de lanceurs spatiaux), pour développer une base de lancement de fusées et de satellites dans la province zaïroise du Shaba (ex-Katanga). Le projet, lancé en 1976 fut abandonné en 1979. Sur ce point, voir « Note sur le contrat du 20 octobre 1978 entre le Zaïre et l'OTRAG » (article), Gundolf Fahl, *Annuaire Français de droit international*, 1978. Dans un autre registre, voir « Mobutu dans l'espace », Aurélien Ducoudray et Eddy Vacaro, *Futuropolis*, 2015.

Quand les négociations d'Uruguay sont lancées (1986), l'agriculture américaine est en difficulté, du fait de la hausse du dollar qui diminue sa compétitivité. Ainsi, les exportations américaines de blé pour 1985-1986 ont été de 25 millions de tonnes, quand elles étaient de 49 millions de tonnes pour la campagne 1980-1981.

Les années 1980 ont aussi été celles d'une redistribution des parts de marchés pour les principaux producteurs. Pour le soja, la redistribution s'est opérée des États-Unis vers le Brésil, l'Argentine et la Chine. Pour les exportations de céréales, les États-Unis ont ainsi perdu des parts de marché au profit de la Communauté Européenne, ou encore de l'Australie et de l'Argentine. Il faut noter que le succès de la Communauté Européenne à l'exportation est dû en grande partie aux subventions qu'elle lui accorde (qui rendent plus compétitives ses exportations). Les États-Unis ont donc intérêt à l'ouverture des barrières douanières en matière agricole, pour relancer leurs exportations.

Plus généralement, dans les années qui précèdent l'Uruguay round et pendant le round lui-même, ont lieu toute une série de bouleversements politiques, géopolitiques, économiques et financiers.

L'U.R.S.S. se délite, les conflits semblent se régler (accords inter-irlandais en juin 1991, accords d'Oslo en septembre 1993), et des vagues de démocraties déferlent sur l'Amérique latine (Stroessner<sup>42</sup> et Pinochet<sup>43</sup> sont amenés vers la sortie au cours de l'année 1989, pour ne citer que les plus emblématiques), en Europe de l'Est, en Asie (Taïwan, Corée du Sud) et en Afrique du Sud.

Le « wilsonisme<sup>44</sup> » et la confiance dans le droit international semblent regagner de la vigueur. Le 31 juillet 1991, le traité START est signé, qui prévoit une réduction de 30 % des armes nucléaires stratégiques. Et la guerre du Golfe est légalisée et légitimée comme l'expression de la volonté de la « Communauté internationale ».

Des regroupements régionaux se mettent en place ou bien regagnent en vigueur, redonnant du poids à l'idée de multilatéralisme. Le traité de Maastricht instituant l'Union Européenne est signé le 7 février 1992 (mais il est néanmoins rejeté par référendum au Danemark). L'Association de Libre Échange d'Amérique du Nord

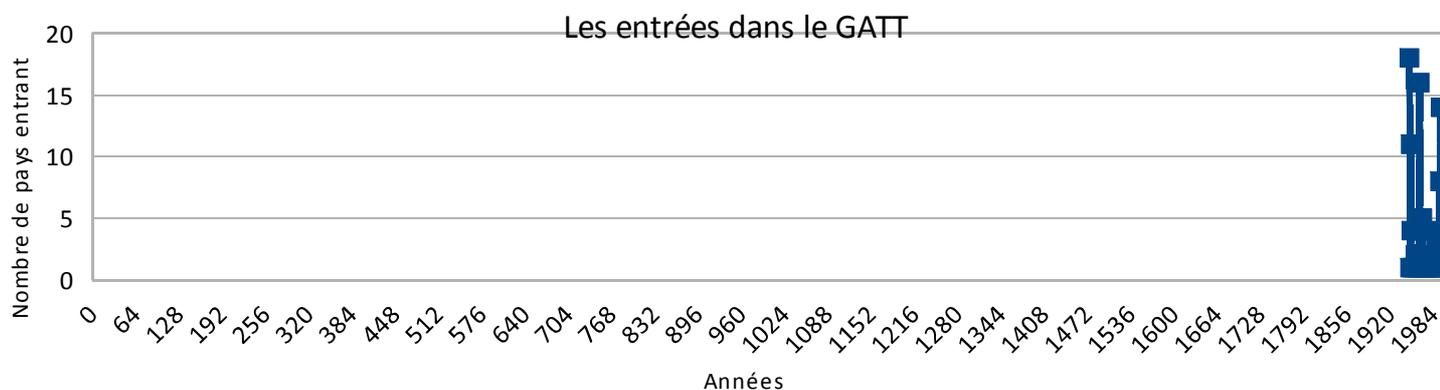
<sup>42</sup> Président de la république du Paraguay de 1954 à 1989.

<sup>43</sup> Président de la république du Chili de 1974 à 1990.

<sup>44</sup> Doctrine des relations extérieures des États-Unis du président Woodrow Wilson (président de 1913 à 1921). Elle repose sur l'idée que les États-Unis doivent guider le monde, par leur volontarisme et leurs interventions, vers la démocratie libérale. (Pierre Mélandri, « L'unilatéralisme, stade suprême de l'exceptionnalisme ? », *Le Débat* 2003/5 (n° 127), p. 19-41.)

(ALENA) est créée le 12 août 1992, et le Mercosur (Marché commun du Cône sud [du continent américain]) l'avait devancé le 26 mars 1991. Et, le sommet de Seattle (18-20 novembre 1993) va quant à lui instituer la Conférence économique Asie-Pacifique (APEC).

Toutes ces organisations promeuvent le libre-échange. À cela se rajoute la dissolution du Conseil d'Assistance Économique Mutuelle (CAEM), l'organe économique du bloc socialiste. Et, le 29 mars 1993, la constitution de la République populaire de Chine est modifiée : celle-ci devient une « économie socialiste de marché » à forte croissance (autour de 10%), dont les échanges (exportations ou investissements) avec le reste du monde ne cessent de croître.



Comme on le voit sur ce graphique<sup>45</sup>, les années de l'Uruguay round (1986-1994) se terminent par un pic d'entrées dans le GATT. On a sur cette période 37 entrées, soit 29 % des membres finaux du GATT. Il s'agit du troisième pic d'entrées dans le GATT, après celui des premières années (1948-1951), et celui des années du milieu des années 1960 (que l'on peut attribuer aux Indépendances africaines : sur 39 entrants sur la décennie, 22 sont africains). Cette entrée massive de nouveaux pays dans le GATT dans les années 1985-1990 participe de cet esprit de libéralisation victorieuse des échanges mondiaux. L'idée de disparition à terme des barrières douanières s'impose. Et les différents États ne veulent pas être laissés sur le bord de la route, ils veulent pouvoir profiter des marchés et investissements extérieurs.

<sup>45</sup>Basé sur les chiffres de l'OMC : [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/gattmem\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/gattmem_f.htm)  
Voir le tableau des entrées dans le GATT en annexe.

On semble voir le monde s'orienter vers le triomphe du modèle du marché à l'occidentale. Néanmoins, les tensions n'en sont pas moins présentes.

Elles sont d'abord diplomatiques, et on a pu craindre de les voir dégénérer sur le terrain militaire, autour d'une question ancienne et qui semble plus proche du Congrès de Vienne que de la mondialisation financière, celle des frontières allemandes. En effet, selon un vieux réflexe des dirigeants qui les ont précédés, Margaret Thatcher et François Mitterrand craignent, dans la perspective d'une réunification allemande sous l'égide d'Helmut Kohl, le retour d'une Allemagne puissante économiquement (le Système Monétaire Européen<sup>46</sup> était lié au Deutsche Mark) et politiquement. Qui pourrait dès lors reprendre une expansion à l'Est.

Le chancelier Kohl les rassurera en signant le 25 avril 1990 un traité avec la Pologne sur l'intangibilité de la ligne Oder-Neisse.

Tensions économiques ensuite, avec les attaques spéculatives sur le Système Monétaire Européen en 1992, et en particulier sur la livre sterling, au point que celle-ci doit sortir du SME le 16 septembre 1992, suivie par la lire. La peseta, l'escudo et la livre irlandaise, elles, étaient poussés à la dévaluation. Les attaques sur le franc continuèrent, et en août 1993, les marges de fluctuations autorisées par le SME étaient relevées, pour éviter son éclatement, de plus ou moins 2,25 % à plus ou moins 15 % autour du cours pivot.

Les tensions sont également politiques et sociales, en particulier aux États-Unis. Ce pays est en effet marqué, au début des années 1990, par un état d'esprit pessimiste et décliniste<sup>47</sup>. La croissance des États-Unis est en 1991 de -0,5 %, le niveau de vie chute cette même année, l'inflation augmente et des émeutes raciales éclatent l'année suivante à Los Angeles. La priorité de William Clinton<sup>48</sup> à son arrivée au pouvoir (il est élu le 3 novembre 1992 et prend ses fonctions le 20 janvier 1993) est le redressement économique interne, avant l'intervention dans les affaires internationales. Il suit en ce sens les positions modérés de Georges H. Bush<sup>49</sup>, pour qui il était hors de question « d'aller danser sur le mur de Berlin », dans un souci de préserver la stabilité

---

<sup>46</sup> Outil monétaire de la Communauté Européenne, créé en 1979, qui a pour but la stabilité monétaire. Il encadre les fluctuations des monnaies nationales autour d'une monnaie de référence, l'ECU (European Currency Unit).

<sup>47</sup>En 1992 paraît un ouvrage d'Eward Luttwak, économiste et historien, intitulé « Quand les États-Unis seront un pays du tiers-monde ».

<sup>48</sup> Président des Etats-Unis de 1993 à 2001.

<sup>49</sup> Président des Etats-Unis de 1989 à 1993.

internationale menacée par l'effondrement de l'U.R.S.S. Ces deux présidents ont relativement fait « un usage modéré de la puissance américaine »<sup>50</sup>, et Clinton se sert du commerce et de la puissance économique américaine comme principal outil de politique étrangère<sup>51</sup>, ce qui est aussi un moyen pour lui d'améliorer la situation économique interne américaine.

Les difficultés économiques américaines peuvent trouver leur explication dans les politiques menées par Ronald Reagan<sup>52</sup>. La hausse des taux d'intérêt et un dollar fort handicapent les exportations américaines, et les États-Unis se retrouvent en 1984 avec un déficit commercial de 123 milliards de dollars. De plus, l'embargo américain, décrété suite à l'invasion de l'Afghanistan, à l'encontre de l'U.R.S.S. a permis à la Communauté Européenne de prendre des parts de marché, devenant alors totalement une puissance agricole<sup>53</sup>. Ce qui n'est pas pour rassurer les producteurs américains, qui ont déjà perdu, dans les années 1960, la Communauté Européenne comme marché d'exportation, et qui se voient désormais concurrencés par celle-ci.

Les intérêts des secteurs exportateurs mettent donc une forte pression sur le Congrès (lequel est plus facile à influencer car plus lié à des intérêts locaux que le président de l'État fédéral) pour protéger les productions et exportations des États-Unis, en particulier agricoles. Ainsi la section dite « super 301 » est intégrée à l'appareil protectionniste américain par le « *Omnibus trade and competitiveness act* » de 1988.

Ces tensions économiques ont pu donc amener à penser que l'économie serait dès lors le principal outil de compétition entre les États. Compétition entre États qui doit néanmoins être régulée (idéalement par le multilatéralisme) afin d'éviter des guerres commerciales désastreuses car désordonnées. On a pu penser que le monde allait entrer dans une ère de coopération commerciale gagnant-gagnant entre démocraties libérales. Cependant, on retrouve vite des logiques de puissance. Les regroupements régionaux peuvent très bien être renommés « alliances ». Elles sont dominées par des puissances (à toutes les échelles) qui s'en servent dans leurs stratégies géopolitiques.

---

<sup>50</sup> « La politique étrangère américaine », Maxime Lefebvre, *Que sais-je ?* Presses Universitaires de France, Paris, 2008. Bush a par exemple été fortement poussé par Thatcher pour intervenir dans le Golfe.

<sup>51</sup> Elliot J. Feldman, Pauline Chaillet (trad), « La paralysie des négociations de Doha : les subventions agricoles en Europe et aux États-Unis », *Politique américaine* 2009/3 (N° 15), p. 81-96

<sup>52</sup> Président des États-Unis de 1981 à 1989.

<sup>53</sup> Thierry Pouch, « Le commerce international de produits agricoles et ses rivalités permanentes » *Op. Cit.*

Bien qu'on soit dans une période où le discours est donc relativement optimiste, qui tend à un idéal, la réalité est différente. Les traductions en faits de ces discours sur la coopération harmonieuse entre États sont des rapports de puissances classiques. Dans le domaine politique et diplomatique, chaque État et chaque puissance affiche les meilleures intentions, vise à la démocratie et au bonheur des peuples, mais agit d'abord selon ses propres intérêts, dans un rapport de force international. Il en est de même dans les rapports commerciaux internationaux, où chacun affiche sa foi dans le libre commerce mais fait tout pour protéger les intérêts de son économie. Intérêts qui (comme les intérêts nationaux cités plus haut) sont eux-mêmes le fruit d'un rapport de force interne entre une multitude d'acteurs nationaux. Pour établir une liste non exhaustive de ceux présents dans le secteur agricole : petits exploitants, gros exploitants, éleveurs, viticulteurs, céréaliers (et parmi ceux-ci, la production majoritaire peut faire varier fortement la position sur les négociations en cours, on pense notamment aux producteurs d'oléagineux), coopératives, négociants en grains, entreprises agroalimentaires, ports, transporteurs, semenciers, industrie de l'agro-chimie, industrie mécanique, banque, etc.

Nombre de ces catégories seraient à affiner, tout comme il faudrait analyser les implications de certains acteurs dans divers secteurs de l'économie.

On perçoit néanmoins le nombre des enjeux et la diversité d'intérêts à concilier. On comprend dès lors que les principes affirmés par le GATT sur la libéralisation des échanges mondiaux, s'ils rentrent en compte dans la définition des politiques des États, sont en concurrence avec de nombreuses forces.

Forces qui ont pu être galvanisées par la chute du système des relations internationales en vigueur jusqu'aux années 1990. La chute de l'U.R.S.S. appelle une nécessaire restructuration des rapports mondiaux, des rapports de force au niveau planétaire. Le système mondial étant en redéfinition, chacun, tant au niveau des États qu'au niveau infra-national ou trans-national, cherche à se tailler la plus belle part.

### *L'effet loupe de GATT Focus*

La revue *GATT Focus* contribue à créer cette (fausse) impression de mondialisation heureuse et consensuelle. Mensuelle (ou bimensuelle), elle est l'organe officiel du GATT, et communique sur ses différents travaux, sur un ton volontairement neutre et détaché. *GATT Focus* cache les conflits, car il est la voix du GATT. Il doit donc le montrer sous son meilleur jour, celui d'une instance de dialogue apaisé et

raisonné entre États acceptant le jeu multilatéral dans un esprit de bénéfices communs, et non comme une arène pour l'affrontement des intérêts des puissances.

Le GATT est aussi devenu une organisation, avec sa vie propre<sup>54</sup>, et cette publication est un moyen pour elle de se légitimer, d'obliger les États à passer par elle. Elle fait ainsi l'hagiographie du GATT et d'Arthur Dunkel<sup>55</sup>. Le discours d'Arthur Dunkel devant le forum de Davos le 4 février 1991 est ainsi retranscrit dans le numéro 78 de janvier-février 1991. *GATT Focus* est le porte-voix des chantres du libre-échange ; dans le numéro 80 d'avril 1991, il met en garde les gouvernements contre ceux « qui lui demandent de renforcer la protection » car cela « se retournerait à coup sûr contre l'économie dans son ensemble ».

Il est néanmoins possible de relever les marques des oppositions derrière les euphémismes.

Dès le numéro 1 en février-mars 1981, les subventions (par restitution à l'exportation) sur le sucre européen sont questionnées par l'Australie et le Brésil. Et, dans le numéro 5 de juillet-août 1981, il est rapporté que les États-Unis retirent leur plainte sur le régime d'importation de volailles américaines dans la Communauté Économique Européenne. L'agriculture n'entre donc pas dans le GATT avec l'Uruguay round, et le contentieux agricole euro-américain n'attend donc pas Blair House pour s'exprimer. En effet, de 1981 à 1985, *GATT Focus* recense<sup>56</sup> 47 litiges portés devant les instances de règlement des contentieux du GATT. Parmi ces 47 litiges, 14 impliquent les États-Unis et la Communauté Européenne (29%), et parmi ces 14 litiges euro-américains, 7 concernent des sujets touchant de près ou de loin l'agriculture.

Les efforts des rédacteurs de *GATT Focus* pour présenter les négociations comme des échanges de vues consensuels et basés sur la bonne volonté sont donc révélateurs, en négatifs, des tensions, des rapports de force et des jeux de puissance qui se déroulent lors des négociations commerciales multilatérales.

\*\*\*

---

<sup>54</sup>Dans les années 1985-1990, le GATT a une quarantaine d'années. Dans *GATT Focus* on note alors des rubriques nécrologiques, faisant l'éloge funèbre de fonctionnaires ayant fait toute leur carrière au sein du GATT, pensé comme provisoire à sa création, mais qui s'est institutionnalisé, comme on le voit avec ces hommages rendus à ses membres.

<sup>55</sup>Secrétaire général du GATT entre 1980 et 1993.

<sup>56</sup>Sachant qu'il manquait le numéro 7 dans le fond documentaire consulté (Bibliothèque Nationale et Universitaire de Strasbourg)

Point d'achoppement des négociations, on tente une nouvelle fois de régler le problème du commerce mondial de produits agricole dans un contexte où la disparition du grand rival politique des deux principales puissances agricoles (l'U.R.S.S.) ouvre une fenêtre de possibilités. Un accord trouvé entre les deux, sur l'agriculture ou sur tout autre sujet, peut en effet avoir alors force de loi au niveau international, sans rencontrer d'opposition frontale.

### Chapitre 3-L'Uruguay round et l'agriculture avant Blair House

Quand il s'ouvre en 1986, l'objectif de l'Uruguay round est de parvenir à un accord simultané sur tous les objets abordés. C'est un objectif ambitieux. En effet, pour le groupe de négociation sur les marchandises par exemple, il y a comme sous-groupes :

droits de douane, mesures non-tarifaires, produits provenant de ressources naturelles, textiles et vêtements, agriculture, produits tropicaux, sauvegardes, subventions et mesures compensatoires, droit de propriété intellectuelle touchant au commerce (y compris les contrefaçons), investissements liés au commerce. Auxquels il faut ajouter le groupe de négociation sur les services et les sous-groupes plus organisationnels « règlement des différends », « sauvegarde », « examen des articles de l'accord général » et « accords issus du Tokyo round ».

Le commerce de produits agricoles, s'il est un thème parmi d'autres, a, comme on l'a vu, une importance particulière. Il a été érigé en symbole, et son intégration complète aux règles du GATT est pensé comme le symbole de la victoire du libre-échange.

\*\*\*

### *Le cadre de négociation*

Le principe d'interdépendance des négociations sur tant de sujets peut amener une « dérive stratégique ». On entrevoit là le « triangle d'impossibilité décisionnelle de l'OMC »<sup>57</sup> : comment mettre d'accord 157 États, avec chacun ses intérêts hétérogènes, et avec un processus de décision contraignant qui inclut l'unanimité et la règle de l'engagement unique (qui fait que l'on n'a d'accord sur rien tant que l'on n'a pas d'accord sur tout). Cela mène à un consensus, qui légitime la décision, mais dont les règles tacites sont connues par les négociateurs : domination des puissances, qui négocient, en privé, des *gentlemen agreements*, et qui font pression sur les puissances moyennes ou petites pour qu'elles se rallient à leur camp. On a ainsi la pratique de la *Green Room* (du nom de la salle de réunion William Rappard, au siège du GATT puis de l'OMC à Genève). Le directeur général du GATT y convie un nombre restreint de délégués pour débloquer un problème difficile. Il s'agit de réunion sans procès-verbaux ou comptes-rendus. On a ensuite une diffusion en cercles concentriques : les participants à la réunion transmettent la décision à leurs alliés, qui eux-mêmes la transmettent à leurs groupes régionaux, etc. Durant l'Uruguay round, les réunions de la *Green Room* réunissaient environ 25 pays<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup>In Franck Petiteville, Delphine Placidi-Frot et al, « Négociations internationales », Chap. 11. Presses de Sciences Po, 2013.

<sup>58</sup>*Ibid.*

Cette « interdépendance stratégique » et ces pratiques qui l’accompagnent ont joué un rôle non négligeable dans la durée de l’Uruguay round. La principale opposition s’est exprimée au sujet de l’agriculture, entre les États-Unis (voulant libéraliser le commerce des produits agricoles) et la Communauté Européenne (voulant garder ce commerce protégé).

### *L'exemple de la position brésilienne*

On peut ici faire une incise sur la position du Brésil dans les négociations du GATT. Sa position dans l’Uruguay round<sup>59</sup> dans un premier temps est de refuser l’ouverture du marché des services. En effet, l’ouverture des marchés des services des pays en développement aux entreprises de services américaines ou européennes était vue par le Brésil comme la mort annoncée de son secteur tertiaire national. Il se retrouve alors allié objectivement à la Communauté Européenne : celle-ci bloquant la négociation sur l’agriculture, elle bloque par la même occasion une potentielle ouverture du marché des services<sup>60</sup>. Le jeu tactique est donc pour la Communauté Européenne de faire en sorte que son action dans la négociation bloque plus l’ouverture du commerce agricole que celui des services. L’alliance est néanmoins scellée la nuit du 18 septembre 1986, à l’hôtel « La Capilla » de Punta del Este<sup>61</sup>, entre François Guillaume<sup>62</sup> et Michel Noir<sup>63</sup> d’une part, et Abreu Sodré<sup>64</sup> d’autre part. La France appuiera la position du Brésil sur les services, entraînant avec elle la Communauté Européenne (« La France garde son veto dans la CEE » selon Abreu Sodré<sup>65</sup>). On note que le Brésil a traité directement avec la France, pays assez important dans la Communauté Européenne pour l’influencer, et pour qui l’agriculture est le point important des négociations. Il est intéressant de voir que les dissensions internes à la Communauté Européenne sont

---

<sup>59</sup> “O Brasil e o GATT (1973-1993) : unidades decisórias e política externa “ Rogério de Souza Farias, Universidade de Brasilia.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Ministre français de l’agriculture entre 1986 et 1988.

<sup>63</sup> Ministre du Commerce extérieur français de 1986 à 1988.

<sup>64</sup> Ministre des relations extérieures du Brésil de 1986 à 1990.

<sup>65</sup> In Rogério de Souza Farias, *Op.Cit.*

connues par les autres acteurs, le Brésil visant directement (et avec l'argument adéquat) le pays membre qui peut au mieux servir ses intérêts.

De plus, les mêmes raisons qui font que le Brésil refuse l'ouverture de son marché des services font qu'il craint la libéralisation du commerce agricole, qui trop poussée amènerait des désorganisations de son système d'approvisionnement en nourriture, voire risquerait de drainer toute sa production vers l'extérieur.

Néanmoins, la progression du complexe agroalimentaire brésilien au cours des années 1980 vient tempérer ces craintes. De plus la vocation agro-exportatrice du pays et les bénéfices qu'il pourrait en retirer sont de plus en plus mis en avant. Aussi, au tournant des années 1990-1991, le Brésil change sa position<sup>66</sup>. Désormais, il lie ses concessions monétaires, dans n'importe quel domaine, à l'ouverture des marchés agricoles des pays développés. Comme on le verra, la volonté pour cette puissance agricole potentielle de s'ouvrir de nouveaux marchés est une tendance de long terme qui se confirmera au XXI<sup>ème</sup> siècle.

Le cas du Brésil est ainsi un bon exemple d'alliances de circonstances, déterminées par des intérêts propres à chaque acteur mais qui convergent pour un moment. Egalement, l'évolution du Brésil dans l'Uruguay round montre la place qu'y a occupé l'agriculture, autour de laquelle s'est en grande partie articulé le cycle de négociation (qu'elle soit fin ou moyen de la négociation).

#### *Les premières rencontres dans le cadre de l'Uruguay round et les débats sur l'agriculture*

Le 20 septembre 1986, la Déclaration ministérielle de Punta del Este, fixant les objectifs de cycle de négociation, est adoptée. Les négociations agricoles pendant l'Uruguay round se sont déroulées en trois phases. D'abord, de la conférence de Punta del Este à celle du Heysel en décembre 1990. Ensuite vint celle s'achevant avec l'accord de Blair House en 1992. Enfin, celle qui s'acheva à Bruxelles en 1993 et permit la conclusion d'un accord sur l'agriculture.

Au début de la négociation, les États-Unis proposent l'élimination sur dix ans des subventions agricoles et obstacles à l'importation, ainsi que des mesures pour assouplir les règles sanitaires. Cela concernerait toutes les formes d'aides, sauf les

---

<sup>66</sup> Les raisons du changement de position du Brésil sont néanmoins peu développées dans la source consultée (Rogério de Souza Farias, *Op.Cit.*).

revenus indirects et les aides découplées. Cette proposition vise donc directement la PAC de l'époque. La Communauté Européenne quant à elle, insiste sur le rééquilibrage entre l'offre et la demande. Dans un premier temps à court terme, avec des mesures d'urgence sur les céréales, le sucre et les produits laitiers. Dans un second temps, cela consisterait en une réduction concertée du soutien (qui aurait été, selon la proposition de la Communauté Européenne, de 30% sur dix ans à partir de 1986, à condition que les États-Unis fassent de même) et un réaménagement des mesures de protection extérieures pour stabiliser les marchés mondiaux.

Les négociations ne vont concrètement démarrer qu'à partir de juin 1990, la conférence de Montréal de 1988 s'étant soldée par un échec (chacun campant sur ses positions : la Communauté Européenne ne consentant qu'à une « réglementation » des subventions à l'exportation, les États-Unis réclamant la transformation des obstacles à l'importation en droits de douane progressivement abaissés sur dix ans).

A Genève en 1989, les négociations commencées furent relancées par l'accord trouvé sur le principe d'un contrôle multilatéral des mesures de sauvegarde. On n'était néanmoins parvenu qu'à un accord de principe sur la continuation de la négociation, mais rien de substantiel. Néanmoins fin 1989 les États-Unis vont revenir à des positions dures<sup>67</sup> et la négociation piétine. La Communauté Européenne présente alors sa proposition : elle proposa de réduire son soutien interne de 30 % sur dix ans. Elle souhaitait cependant des compensations en termes de rééquilibrage de protection extérieure de la part des autres parties<sup>68</sup> (cela dans le cadre du contentieux États-Unis-Communauté Européenne sur les oléagineux).

Les positions des États-Unis et de la Communauté Européenne étaient fortement divergentes voire inconciliables. La conférence de décembre 1990 au Heysel à Bruxelles déboucha donc sur un échec du fait du blocage dans le domaine agricole, malgré des avancées dans d'autres domaines.

\*\*\*

Le commerce des produits agricoles, du fait de la conception des négociations comme un tout, est le point qui bloque l'ensemble du cycle de négociations. L'opposition des deux premières puissances commerciales sur ce sujet contribue aussi, dans une très forte proportion, au blocage.

---

<sup>67</sup> *Les négociations agricoles de l'Uruguay round : déroulement et résultats*, Jim Cloos et Tung-Lai Margue *Op. Cit.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

La recherche d'un consensus bilatéral va faire avancer le processus de négociations multilatérales.

\*\*\*\*\*

Les agricultures européenne et américaine sont des secteurs fortement protégés. Ce qui, selon certaines théories, pourraient passer pour une aberration économique se justifie totalement au niveau politique. L'agriculture n'est pas un sujet économique comme un autre, ce qui implique un traitement spécifique et des politiques dédiées, y compris des politiques de protection.

Le paradoxe, c'est que ces politiques, protectionnistes par essence, sont portées par des États qui promeuvent à l'extérieur le libre-échange. Durant toute la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, ces deux acteurs dominants, les États-Unis et la Communauté Européenne, vont tenter avant tout de forcer l'autre à ouvrir son marché agricole (les États-Unis se montrant les plus insistants).

Néanmoins, cette situation ne tarda pas à devenir intenable. Sous la poussée, d'abord des États-Unis (à la politique agricole un peu moins protectionniste, et surtout, avec plus d'intérêts à la libéralisation du commerce agricole), du système institutionnel de négociations commerciales multilatérales lui-même, et de certains pays exportateurs de matières premières agricoles (le groupe de Cairns), l'agriculture finit par être inscrite à l'ordre du jour du cycle de négociations d'Uruguay.

Celui-ci fit rapidement craindre de buter sur la libéralisation du commerce de produits agricoles. La nécessité d'un accord minimal entre les États-Unis et la Communauté Européenne (les deux premiers producteurs agricoles) sur la question se fit donc sentir, pour permettre la reprise des négociations, bloquées sur la question agricole.

L'accord de Blair House du 20 novembre 1992 constitue donc en cela un « mode de coexistence », un « pacte de non-agression » sur la question sensible de l'agriculture, afin de pouvoir avancer à côté, sur la libéralisation générale des échanges, à laquelle tant les États-Unis que la Communauté Européenne avaient à gagner.

\*\*\*\*\*

## **PARTIE II-Le déroulement et les résultats de la négociation de Blair House**

L'Uruguay round s'est progressivement acheminé vers un blocage, dont l'issue est un accord bilatéral entre les États-Unis et la Communauté Européenne sur le commerce des produits agricoles.

Cependant, les relations entre ces deux acteurs sur ce sujet sont tendues. Ils se livrent une forte concurrence, et s'affrontent au sein du GATT à coup d'arguments juridiques, chacun accusant l'autre de pratiquer une politique agricole contraire aux règles du GATT.

Le cadre juridique de la politique agricole commune européenne va néanmoins changer en 1992, avec la réforme « Mac Sharry ». Cette réforme change le système d'aides agricoles européens, et le met plus en adéquation avec les principes et les règles du GATT. Cette réforme améliore ainsi la place de la Communauté Européenne, et elle fluidifie ainsi la négociation. Elle est une étape importante dans le règlement du cycle de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay.

La durée de ce cycle de négociation due à ce blocage sur l'agriculture amena également Arthur Dunkel à proposer sa solution au problème agricole, sans attendre que les États-Unis et la Communauté Européenne se mettent d'accord, ou plutôt pour les pousser à se mettre d'accord. Effectivement, l'accord de Blair House a comme base ce projet d'Arthur Dunkel.

Cependant, on verra que malgré tout ce cadre juridique, cette documentation et ces communications et engagements écrits, la négociation reste en dernier recours une situation de face à face entre deux personnes, un jeu de dupe et de séduction, ensuite formalisé.

#### Chapitre 4- Les panels oléagineux

Le texte de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce prévoit des exceptions et la possibilité d'un soutien à la production. Cependant, le volume et le principe même de la mise en œuvre de cette possibilité d'aides reste sujet à interprétation de la part de l'État qui la met en œuvre, et donc sujette à attaques et contestations de la part des autres États parties au GATT. La mise en œuvre d'une mesure permise par le GATT se retrouve attaquée sur la base du GATT.

C'est cette utilisation, presque de mauvaise foi des deux côtés, qui bloqua l'Uruguay round, en particulier sur la question des oléagineux.

\*\*\*

Les bases juridiques des aides européennes se trouvent dans le texte de l'Accord général sur les tarifs et droits de douane. L'article XIX du GATT autorise des mesures d'urgence de protection des producteurs contre un éventuel « raz de marée » de produits concurrents étrangers. Il stipule en effet, dans son article 1)a) que :

**« Si, par suite de l'évolution des circonstances et par l'effet des engagements [pris au titre du GATT] (...) un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou**

**modifier la concession. »**

On le voit, l'idée de protection est bien présente dans le texte du GATT.

Les principales attaques américaines au moment de l'Uruguay round (et qui vont se cristalliser au moment de Blair House) sur la Politique Agricole Commune vont porter sur les aides européennes à la production d'oléagineux.

En 1962, la Communauté Européenne avait consolidé<sup>69</sup> ses droits d'importation sur les oléagineux (principaux produits de substitution aux céréales) à taux nuls. Ceci au bénéfice des États-Unis, principal producteur mondial. Cependant, en 1973, ceux-ci bloquent leurs exportations d'oléagineux, et en particulier de soja, utilisé pour l'alimentation animale. Pour faire face à cette diminution des stocks disponibles, la Communauté Européenne aide ses producteurs pour le soja et le colza (principaux oléagineux). Ses importations d'oléagineux diminuent donc d'autant. La production communautaire a été multipliée par (environ) 4 entre les années 1970 (2,5 millions de tonnes en « équivalent tourteaux-soja <sup>70</sup>») et les années 1990 (12 millions de tonnes). À titre de comparaison, la production américaine a atteint son record en 1979 avec 72,7 millions de tonnes d'équivalents tourteaux-soja produits, et était pour la campagne 1988/1989 de 50 millions de tonnes.

Les États-Unis considèrent cette production européenne aidée comme de la concurrence déloyale. Surtout, elle annule les avantages qu'ils tiraient des droits nuls consolidés en 1962, leur production d'oléagineux pouvant certes entrer à droits nuls sur le marché européen, mais ils s'y retrouvaient en concurrence avec des productions européennes aidées et plus compétitives. Ils vont attaquer ces aides dans le cadre des « panels » du GATT. Ce sont des groupes internationaux d'experts qui étudient les contentieux des parties. Un « panel oléagineux » est donc constitué en 1988, sur demande des États-Unis. Il conclut à l'incompatibilité des aides aux oléagineux européennes au regard des règles du GATT. En conséquence, des modifications à ce régime d'aides sont apportées par la Communauté Européenne en 1990.

Un deuxième panel oléagineux sera réuni en 1992, sur demande américaine. Il rend son rapport le 30 mars. Il ne sera pas légalement adopté par le GATT, à cause de

---

<sup>69</sup>La consolidation consiste en un engagement d'une partie à ne pas relever ses droits de douane sur un produit au-delà d'un certain niveau défini (en l'espèce 0%). Une fois consolidé, ce droit de douane ne peut être relevé sans compensations accordées aux autres parties.

<sup>70</sup>Résidu de l'extraction de l'huile du soja, à faible teneur en matières grasses mais concentré en protéine, utilisé pour l'alimentation animale. Chaque oléagineux a comme sous-produit ce tourteau, mais c'est celui du soja qui est utilisé comme unité de mesure, étant donné ses grandes qualités protéiques.

l'opposition européenne, mais les États-Unis prendront sur sa base des sanctions symboliques envers la Communauté Européenne, qui ne seront pas appliquées mais serviront de moyen de pression dans le cadre de la négociation de Blair House et de la conclusion de l'Uruguay round.

Les oléagineux symbolisent la confrontation entre les États-Unis et la Communauté Européenne, par leur utilisation durant la négociation mais aussi par la structure de leur production au niveau mondial. En effet, en 1994, l'OCDE représente environ 40 % de la production, avec 29 % de ces 40 % produits par les États-Unis et 5 % par la Communauté Européenne. Les pays de l'OCDE utilisent 55 % des oléagineux produits dans le monde ; les États-Unis en consomment 19 %, et la Communauté Européenne 27 %. Aux États-Unis, la ration animale moyenne se compose de 12 % de tourteaux d'oléagineux, dans la Communauté Européenne de 20%. Celle-ci se trouve donc dans une position surtout de demandeuse (bien qu'elle produise 28 % de la production mondiale de colza, quand les États-Unis produisent 48 % de la production mondiale de soja).

\*\*\*

On est donc dans un marché dominé par les pays de l'OCDE, avec les États-Unis en position d'offres dominants, et la Communauté Européenne dans celle d'offreur concurrentiel mais handicapé par sa position de demandeur important<sup>71</sup>. Ces deux acteurs s'affrontent au sein du GATT sur des questions d'aides à la production et de barrières douanières déguisées. Ils le font au nom des principes et des règles du GATT mais n'hésitent pas à recourir à la menace commerciale, voire à mettre en pratique cette menace, faisant là usage de leur puissance. De même, les États-Unis et la Communauté Européenne n'hésitent pas à contourner les règles du GATT lorsque cela les arrange. Les règles du GATT sont utilisées par ces deux acteurs, dans leur objectif de puissance.

Ce contentieux entre les États-Unis et la Communauté Européenne sur les oléagineux est donc une sorte de condensé de la situation agricole de l'Uruguay round qui sera débloquée par l'accord de Blair House.

---

<sup>71</sup>Je m'appuie sur des chiffres issus du « Marché mondial des oléagineux : politique et perspectives », OCDE, Division des échanges et des marchés agricoles, Paris, 1994.

## Chapitre 5- Le Dunkel Draft et la réforme Mac Sharry

L'Uruguay round est donc bloqué sur la question du commerce des produits agricoles. L'opposition se cristallise entre les États-Unis et la Communauté Européenne. Face à cette situation, le directeur général du GATT Arthur Dunkel fait une proposition de pré-accord. Ce projet d'accord, s'il avait vocation à être la solution au problème, a finalement plus servi de base de négociation, et a été modifié par l'accord de Blair House.

Le GATT en tant qu'institution a ainsi œuvré à son propre déblocage. Mais celui-ci a été rendu possible surtout par l'évolution interne à la Communauté Européenne. En effet, celle-ci change radicalement sa politique agricole. Sa position dans la négociation évolue d'autant. En effet, pour régler ses problèmes internes dus à sa politique agricole, elle est désormais plus favorable à la libéralisation du commerce mondial de produits agricoles.

\*\*\*

### *Le Dunkel Draft*

Le *Dunkel Draft* est présenté le 20 décembre 1991. Il s'agit d'un projet d'accord final proposé par le secrétaire général du GATT. Les États parties au GATT communiquent leur position et listes de concessions tarifaires<sup>72</sup>, avec pour échéance le 1<sup>er</sup> mars 1992. Le but était d'aboutir à la fin des négociations substantielles le 31 mars, et à un paragraphe du document final à la mi-avril 1992.

L'agenda politique dans lequel s'inscrit le *Dunkel Draft* puis l'accord de Blair House n'est pas anodin. L'année 1992 est en effet une année électorale aux États-Unis. Le plus fort de la campagne, à partir de la mi-avril, interdira (tacitement) au président en exercice de signer tout accord important sur le fond, ce qui concrètement bloque les négociations mondiales. La procédure de *fast-track*<sup>73</sup> ne sera également plus utilisable au même moment, pour la même raison. Cela ne laisse qu'une fenêtre de possibilité de janvier à avril 1992, pour un accord sur l'agriculture contraignant impliquant les États-Unis.

Ceci peut expliquer l'empressement des États-Unis, d'autant que le président

<sup>72</sup>C'est-à-dire les baisses, consenties par une partie, des droits perçus sur l'importation d'un produit.

<sup>73</sup>Cette procédure permet au président des États-Unis de négocier des accords internationaux que le Congrès doit par la suite accepter ou rejeter, mais ne peut modifier. Cela donne donc une large marge de manœuvre au président si le Congrès est de son côté.

Georges H. Bush pensait qu'un accord lui serait favorable en vue de sa candidature pour un deuxième mandat (selon lui, les critiques sur le fond de l'accord n'auraient pas dû dépasser un cercle d'initiés). La position des États-Unis est ainsi communiquée dès le 13 janvier 1992. Ils trouvent que le *Dunkel Draft* est une bonne base pour un accord global. Le point principal de leur offre est qu'ils se disent prêts à supprimer leurs droits de douanes sur certains produits, si les principaux pays partenaires en font de même. Un des principaux problèmes dans les échanges Nord-Nord était alors les pics tarifaires<sup>74</sup>, et les États-Unis se proposent là de les supprimer.

La Communauté Européenne est beaucoup moins enthousiaste. Le 23 décembre 1991, le Conseil des Communautés Européennes annonce que le projet Dunkel remet en cause les fondements de la Politique Agricole Commune, et est donc inacceptable.

Arthur Dunkel annonce que des changements du texte sont possibles. Mais seulement s'il y a eu au préalable une négociation entre des parties et qu'elles ont abouti à un accord entre elles. On aura donc une série de rencontres États-Unis-Communauté Européenne, qui aboutira à l'accord de Blair House du 20 novembre 1992.

### *La réforme Mac Sharry*

Les années 1990 marquent une rupture pour la PAC. Avec cette réforme, on change de mécanismes d'aide. Mais au-delà, il s'agit d'une autre manière d'aider l'agriculture, et donc de la concevoir dans ce qu'elle devrait être. Elle est justifiée tant par des facteurs internes (coût des stocks et des subventions pour les excédents) que par des facteurs externes (le blocage des négociations en matière agricole isole la Communauté Européenne, et la justification économique de sa position au sein du GATT<sup>75</sup> se trouve compromise alors par l'augmentation du soutien interne en 1991).

Cette réforme ne sort pas de nulle part. Dès le 21 décembre 1968<sup>76</sup> (la PAC est entrée en vigueur en 1962), le commissaire européen à l'agriculture Sicco Mansholt<sup>77</sup> propose un plan pour réformer la PAC. Il transmet un mémorandum sur l'agriculture au Conseil des ministres, dans le but de limiter les dépenses liées à la PAC. Le principal

---

<sup>74</sup>Plus de 15 % de droits de douane sur un produit.

<sup>75</sup>Elle se base sur les stabilisateurs comme par exemple les Quantité Maximales Garanties, QMG : la PAC garantit un soutien aux céréales et aux oléagineux jusqu'à un certain niveau de production dans la Communauté Européenne, et au-delà, le soutien est réduit.

<sup>76</sup> [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu)

<sup>77</sup>Commissaire européen à l'agriculture de 1958 à 1972.

but est de retirer 5 millions d'hectares<sup>78</sup> de la production. L'autre but est de favoriser la concentration des exploitations, en encourageant 5 millions d'agriculteurs à quitter la terre (les petites exploitations étant, dans l'esprit des promoteurs de la réforme, condamnées à disparaître à plus ou moins long terme). Le but final étant d'augmenter le niveau de vie des agriculteurs (toujours bas) et de continuer à favoriser la production (qui avait déjà augmenté). Mais ces mesures, mal comprises ou mal expliquées, mécontentent les agriculteurs, qui y voient comme une mort programmée de l'agriculture européenne. Leur réaction fut violente avec une manifestation massive le 23 mars 1971 dans les rues de Bruxelles, où l'on déplora 140 blessés et un mort. Finalement, le plan Mansholt en tant que tel ne sera pas adopté, mais traduit (et réduit) en trois directives sur la modernisation des exploitations, la fin d'activité et la formation des agriculteurs.

Cette opposition des agriculteurs, active, poussa certains États à former des minorités de blocage, qui enregistrèrent des succès jusqu'aux années 1990. Ainsi, les prix de soutien suivirent-ils les montées successives du Deutsche mark, pour ne pas pénaliser l'agriculture allemande qui, sans cela, aurait été perdante, le prix commun étant fixé en ECU<sup>79</sup> par rapport auquel la monnaie allemande était forte.

Un autre grand précédent est l'introduction de quotas laitiers en 1984. Attribuant à chaque pays une part du marché mondial, il permit de réduire fortement les dépenses pour le lait du FEOGA<sup>80</sup> (de 40 % en 1984 à 6 % en 2004).

Mais c'est bien avec la réforme Mac Sharry que l'on s'attaque frontalement aux excédents de surproduction.

Plutôt que d'instaurer des plafonds de production, l'idée de Ray Mac Sharry<sup>81</sup> fut de baisser les prix d'intervention (c'est-à-dire les prix garantis auxquels les agriculteurs vendaient leur production) et de compenser la perte financière par des aides directes, attachées à la possession de la terre ou de têtes de bétail, ce que l'on a appelé le « découplage des aides ». L'aide n'est plus accordée en fonction de la quantité produite, mais selon un forfait, en fonction du nombre d'hectares ou de têtes de bétail. Cela a été pensé comme un jeu à somme nulle pour les finances de l'agriculteur, mais l'amènerait à produire moins (ayant un revenu fixe garanti attaché à ses terres, il ne serait donc pas

<sup>78</sup>Soit, à titre de comparaison, 1 million d'hectares de plus que la superficie totale de la Suisse (41 000 km<sup>2</sup>).

<sup>79</sup>European Currency Unit, monnaie commune européenne de 1979 à 1995.

<sup>80</sup>Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, actif de 1962 à 2007. Principal organe financier de la PAC, sa section « garantie » s'occupe des questions de marché et de prix, et sa section « orientation » vise au développement rural.

<sup>81</sup>Cette réforme aborde également l'idée d'aides environnementales.

poussé à produire en excès), et donc à résorber les excédents. Ceci amène la fin de la gestion coûteuse et parfois absurde des stocks, ainsi que la fin des accusations portées contre l'Europe de déstabilisation des marchés agricoles mondiaux. En effet, avec le précédent système d'aides, l'agriculture européenne était vue comme aidée dans ses exportations.

La réforme, adoptée en mai 1992, entra progressivement en vigueur à partir de 1993. Elle prévoit une baisse de 35 % des prix garantis pour les céréales, compensée donc par des aides directes découplées. Cependant, au-delà d'une certaine taille d'exploitation, ces aides sont conditionnées par le gel de terres (y compris pour des productions non alimentaires), dans le but de limiter la production, et donc les excédents dont l'exportation aurait nécessité une subvention.

Les aides directes continuèrent cependant à inciter (certes plus légèrement) à la surproduction, car liées aux surfaces semées ou aux têtes de bétail. Néanmoins elle permit un allègement des coûts de stockage et de subvention à l'exportation.

#### *La réforme Mac Sharry et ses liens avec les négociations internationales alors en cours*

Il existe un lien entre l'évolution de la position de la Communauté Européenne et la réforme de la PAC, autrement dit entre politique intérieure et extérieure de la Communauté Européenne. La Communauté Européenne avait deux positions possibles, chacune répondant à une logique.

Soit le but des négociations était de sortir la réforme de la PAC et les aides directes (son cœur) du champ d'action du GATT. Cette option répondait à une priorité accordée à la politique interne de la communauté, mais impliquait que cette exemption soit aussi accordée aux *deficiency payments* américains. Dans ce cas, la Communauté Européenne imposait au GATT d'accepter que seules les exportations subventionnées soient sujettes à des engagement de réduction.

Soit, le but était de soumettre au même engagement de réduction tant les aides internes européennes que les *deficiency payments* américains. La logique de cette approche visait à assainir le marché mondial des produits agricoles, les aides internes étant vues comme une distorsion de concurrence. Cela laissait donc la possibilité (tant pour la Communauté Européenne que pour les États-Unis) de maintenir un soutien détourné à travers des aides à l'exportation, mais coupait totalement la réforme de son noyau dur, à savoir le découplage des aides.

La Communauté Européenne était alors marquée par une certaine contradiction

interne. Elle avait en son sein deux types d'acteurs : pour certains, la priorité était au maintien des aides internes (comme les Pays-Bas) ; pour d'autres (comme la France), il fallait conserver le statu quo sur les subventions à l'exportation. Or, les autres États parties au GATT ne pouvaient accepter les deux en bloc. Ce qui bloqua la négociation jusqu'à ce que soit définie l'orientation de la réforme de la PAC. En effet, cette orientation était déterminante pour la définition des objectifs de négociation de la Communauté Européenne. Il fut décidé, avec la réforme Mac Sharry, de sauvegarder les aides découplées en acceptant des concessions sur les subventions à l'exportation. Et donc de privilégier le soutien interne et de ne consentir à des réductions de subventions que sur les subventions à l'exportation.

Cette réforme désavantage la France dans la mesure où celle-ci a grand intérêt à conserver la protection communautaire. La population active agricole française est en effet plus importante que chez ses partenaires européens<sup>82</sup>. Et surtout, son agriculture relativement peu spécialisée et sectorisée (à part dans la viticulture) profite pleinement de la protection européenne. Un des enjeux de cette réforme est donc la réforme de l'agriculture française. En effet, la France se trouve alors dans la situation paradoxale où ses exportations de céréales à hauts prix vers les autres pays de la Communauté Européenne y favorise en retour les produits de substitution aux céréales et notamment les oléagineux, nœud du conflit agricole avec les États-Unis. La France, pour améliorer sa position agricole et de négociation, doit donc lâcher sur les céréales (une de ses plus grosses productions) pour débloquent une situation plus globale. Elle a un double objectif sur ses céréales. D'abord les rendre plus attractives à l'intérieur de la Communauté Européenne, contre les oléagineux. Cela passe par une baisse des prix des céréales, tout comme le second objectif, celui de relancer les exportations extra-communautaires de céréales françaises. On est donc dans une logique de réductions des distorsions entre le marché communautaire et le marché mondial, sachant que la Communauté Européenne est fortement intégrée à l'économie mondiale.

Il faut noter que la France n'est pas la seule inquiète au sein de la Communauté Européenne. La baisse de prix à venir préoccupe l'Allemagne, tout comme la question du financement des aides. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas eux, ont une agriculture assez concentrée et intensive, et ont donc à perdre à une dégressivité des aides en fonction de la taille des exploitations et à l'orientation plus extensive que la réforme

---

<sup>82</sup>Elle représente 5,4 % de la population active française en 1991, contre 3,4 % en Allemagne.

semble vouloir donner à l'élevage. Les pays méditerranéens et l'Irlande sont quant à eux plutôt favorables à cette réforme Mac Sharry<sup>83</sup>. Cette réforme, pour éviter d'être bloquée par les États au Conseil, va donc chercher à satisfaire chaque position. Si cette position de compromis peut faire avancer la négociation, elle implique de concilier des points de vue et objectifs économiques différents voire contradictoires.

Aussi, la réforme de la PAC, dite « Mac Sharry » n'est-elle adoptée que le 21 mai 1992. Elle n'avait pas pour but de « plaire » mais son adoption a favorisé la position de la Communauté Européenne dans les négociations du GATT, en donnant à la Commission (négociatrice) une flexibilité plus importante sur l'agriculture.

### *L'agenda interne à la Communauté Européenne crée le blocage international*

A l'adoption de la réforme Mac Sharry, on a dépassé la mi-avril, date butoir prévue par le *Dunkel Draft* pour un accord sur l'agriculture. Le but immédiat dans l'Uruguay round n'est donc plus, désormais, de conclure un accord, mais de garder la dynamique des négociations.

L'Uruguay round est bloqué en attente d'un accord sur l'agriculture. La réforme Mac Sharry peut être alors un moyen pour la Communauté Européenne d'apparaître comme de bonne volonté, d'inverser les rôles avec les États-Unis. Une fois cette réforme de la PAC adoptée, les États parties au GATT auraient pu s'attendre à une reprise dynamique des négociations, avançant sans embûches vers la conclusion de l'accord final.

Or, des événements internes à la Communauté Européenne vont la paralyser dans la négociation, et donc retarder la reprise concrète des discussions en vue d'un accord sur l'agriculture.

Au sommet européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992, les discussions tournent surtout autour de la situation en Yougoslavie, et du « non » danois au traité de Maastricht. Au sommet du G7 de Munich, du 6 au 8 juillet 1992, le Chancelier Kohl, qui aurait pu pousser la France à plus de conciliation, reste solidaire de Paris<sup>84</sup>. Y

---

<sup>83</sup>Soit ils sont peu contributeurs au FEOGA qui verra ses cotisations augmenter ; soit ils ont des structures d'exploitation qui bénéficieront plus des nouvelles aides.

<sup>84</sup>Il faut rappeler que nous sommes à l'époque de la réunification allemande, de la mise en place du SME, et des attaques spéculatives sur des monnaies européennes.

compris lorsque Roland Dumas<sup>85</sup> affirme à son homologue américain James Baker<sup>86</sup> que la France refuserait toujours un accord, même dans le cas où les États-Unis céderaient sur toutes les demandes françaises.

Pourquoi ce blocage français ? D'abord, l'agriculture française est opposée à la réforme Mac Sharry (on compte en France 150 manifestations à ce sujet et 81 blessés pour l'année 1992) ; elle défend la vocation exportatrice de l'agriculture européenne. Mais surtout, le président François Mitterrand a décidé que le traité de Maastricht serait soumis à ratification par référendum, le 20 septembre 1992. Donc, jusqu'à cette date, il ne faut pas fournir d'arguments anti-européens. Et un accord de libéralisation du commerce agricole, dans le contexte français, en serait un. La Communauté Européenne (pour qui le choc du rejet danois de Maastricht par référendum est encore très proche) attend donc la ratification française, comme les États-Unis. Ainsi, dès le 25 septembre 1992 (une fois le traité de Maastricht adopté en France), Georges H. Bush écrit-il à Jacques Delors<sup>87</sup> pour le presser de reprendre les négociations sur l'agriculture, qui peuvent se débloquer maintenant que le principal producteur agricole européen n'est plus tenu par une échéance interne mais aussi européenne, qui se répercute à l'international.

\*\*\*

Le *Dunkel Draft* fut une tentative de déverrouillage de la situation, par le multilatéralisme, mais qui se fracassa sur la réalité de la puissance : il échoua suite à des problèmes internes à des États parties, incidemment les plus puissants d'entre eux.

Il fut modifié avec l'accord bipartite sur l'agriculture entre la Communauté Européenne et les États-Unis, dans un sens qui leur était favorable. Encore une fois, on voit se dessiner une sorte de duopole agricole transatlantique, qui impose son rythme aux négociations agricoles, et par là à tout l'Uruguay round.

---

<sup>85</sup>Ministre français des Affaires Etrangères de 1988 à 1993.

<sup>86</sup> Secrétaire d'Etat américain de 1989 à 1993.

<sup>87</sup>Président de la Commission Européenne de 1985 à 1995.

## Chapitre 6- Les deux jours de Blair House

-  
Les négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Uruguay round en sont arrivées à un tel point de blocage qu'il est désormais nécessaire d'avoir un accord bilatéral entre la Communauté Européenne et les États-Unis pour relancer le processus. En effet, le blocage consiste en une opposition entre ces deux principaux acteurs commerciaux, sur la question du commerce des produits agricoles.

Les contextes internes de ces deux acteurs sont cependant tendus (agenda électoral américain, agenda institutionnel européen avec le traité de Maastricht), et ils ne sont pas des corps monolithiques. Leurs positions respectives dans la négociation sont travaillées par des forces sous-jacentes, et les négociateurs tirillés entre différents objectifs.

La négociation va se faire à très haut niveau, les négociateurs n'ayant de comptes à rendre qu'aux têtes de leur exécutif respectif. On est donc dans une situation où une petite cause peut produire de grands effets.

\*\*\*

### *Une négociation sous pression*

L'accord de Blair House en lui-même n'est trouvé que le 20 novembre 1992, après une série de rencontres entre les négociateurs des États-Unis et de la Communauté Européenne. Comme on l'a vu, un accord agricole est impossible à trouver pour avril

(d'autant qu'il y a aussi un blocage sur les services), date limite selon le *Dunkel draft*. Les négociations, après le moment politique délicat pour la Communauté Européenne (avec l'adoption compliquée du traité de Maastricht) reprennent le 11 et 12 octobre 1992 à Washington<sup>88</sup>. Cependant, Guy Legras<sup>89</sup> refuse la limitation de la production communautaire de soja à 7 millions de tonnes, ainsi que la baisse de 24% des exportations subventionnées d'oléagineux communautaires, demandée par les États-Unis. Les oléagineux restent donc un problème sur lequel achoppent les négociations.

Or, le 3 novembre 1992, William Clinton est élu président des États-Unis. Son arrivée à la Maison Blanche signifie un changement d'administration, et donc un autre retard prévisible pour les négociations de l'Uruguay round, au premier chef desquelles celle de Blair House. Sa prise de fonction n'étant effective que le 20 janvier 1993, il reste donc un peu moins de deux mois avant ce changement d'administration. La Communauté Européenne peut donc soit bloquer le processus de négociation pendant ce laps de temps si elle estime qu'il lui sera plus favorable de négocier avec l'administration Clinton, soit l'accélérer pour arriver à un accord avant janvier, si elle estime qu'elle a plus de chance de parvenir à ses fins en négociant avec l'administration sortante.

En face l'administration Bush (toujours aux affaires jusqu'au 20 janvier 1993) a, quant à elle, tout intérêt à forcer le processus, c'est-à-dire à souffler le chaud et le froid, utiliser concessions et menaces pour parvenir à un accord qui serait fait sous son autorité. On se rappelle en effet que Bush attendait beaucoup, électoralement parlant, d'une conclusion de l'Uruguay round. Le président sortant avait réalisé un score de 37% dans le Midwest<sup>90</sup>, score relativement décevant dans une région agricole traditionnellement républicaine. Un accord agricole favorable, ou présenté comme tel, à l'agriculture américaine a donc pu être pensé par l'administration américaine comme une bonne chose dans la perspective des prochaines élections de mi-mandat (pour le Sénat et la Chambre des représentants) en 1994.

Aussi, dès le 4 novembre 1992, Carla Hills<sup>91</sup> annonce que les États-Unis appliqueront le 5 décembre 1992 les sanctions à l'encontre de la Communauté

---

<sup>88</sup> Bensch, A., & Paemen, H. (1995). *Du GATT à l'OMC : la Communauté Européenne dans l'Uruguay round*. *Op.Cit.*

<sup>89</sup> Directeur général « Agriculture » à la Commission Européenne de 1985 à 1999.

<sup>90</sup> <https://ropercenter.cornell.edu/polls/us-elections/how-groups-voted/how-groups-voted-1992/>

<sup>91</sup> *United State Trade Representative* (Représentante Américaine au commerce) du 6 février 1989 au 20 janvier 1993.

Européenne décidées en juin de la même année,<sup>92</sup> sur la base des panels oléagineux décidés mais non appliqués par le GATT du fait du veto communautaire. En substance, Carla Hills annonce donc que les États-Unis sont prêts à outrepasser les règles formelles du GATT. Ils envisagent des mesures de rétorsions unilatérales, contraires aux règles du GATT, afin d'infléchir la position de la Communauté Européenne.

On a là un acte de puissance. Les règles du GATT sont utilisées et non respectées. Cela tant par les États-Unis (mesures de rétorsions unilatérales) que par la Communauté Européenne (obstruction du processus de sanction qui la vise). Seulement, chacun de ces deux acteurs le fait dans la mesure de ses moyens et de ses buts. Les États-Unis, première puissance mondiale, peuvent passer en force sur un point somme toute de détail sans qu'on puisse leur en tenir trop rigueur, afin de s'ouvrir un marché spécifique à l'exportation. La Communauté Européenne utilise son poids relatif, et l'argument du droit, pour se garantir une protection.

Les États-Unis annoncent donc leur intention d'utiliser leur puissance<sup>93</sup>, dans un contexte où la position des négociateurs de la Communauté Européenne était délicate<sup>94</sup>. La tension à ce moment-là entre la tête de la Commission (Jacques Delors) et le commissaire Mac Sharry était forte. Ray Mac Sharry était favorable aux négociations qui avaient eu lieu à Chicago début novembre, quand Jacques Delors pensait que les États membres y auraient à perdre. Mac Sharry a pu alors penser que Jacques Delors était le jouet de la France. On a alors frôlé la démission de Mac Sharry, au plus fort de la négociation. La Communauté Européenne a son agenda dans les relations internationales, mais celui-ci est bien entendu lié à ses logiques et rapports de force internes. Ainsi, sa position dans la négociation internationale a été fragilisée pendant les semaines qu'a duré la brouille. Brouille interne qui était due à la compétition pour la position dominante, entre États et administration européenne, mais aussi entre les différents États, la nationalité française de Jacques Delors semblant être une preuve à charge. Compétition qui semble-t-il est intégrée par les acteurs au point que des suspicions peuvent amener une crise. En face, les concurrents profitent de la situation de faiblesse interne de l'autre acteur, bien qu'ils soient eux-mêmes dans une situation relativement délicate de transition. On est donc dans la phase de confrontation entre les

---

<sup>92</sup> Bensch, A., & Paemen, H. (1995). *Du GATT à l'OMC : la Communauté Européenne dans l'Uruguay round*. *Op.Cit.*

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Aucune source ne nous permet néanmoins d'affirmer que ce moment de crise interne à la Commission Européenne était connu des négociateurs américains, et que le moment (où la Communauté Européenne est en position de faiblesse) ait été choisi à dessein par Carla Hills pour annoncer ces mesures offensives.

acteurs, qui ne sont pas encore sur le point de former une « communauté » aboutissant à un compromis.

### *Une négociation plus personnelle qu'institutionnelle*

C'est dans ce contexte tendu qu'arrivent à Washington Ray Mac Sharry et Frans Andriessen<sup>95</sup> pour négocier, les 18 et 19 novembre, avec Carla Hills et Ed Madigan.<sup>96</sup> Le but est de conclure l'Uruguay round à travers une solution qui conviendrait à la fois aux États-Unis et à la Communauté Européenne. Or, dans ces négociations en très petit comité, les deux acteurs ne sont pas monolithiques, des positions divergentes peuvent apparaître entre responsable de la politique agricole et responsable du commerce ou des relations extérieures.

Dès le début des négociations (le 18 novembre), Carla Hills et Frans Andriessen se rejoignent sur la nécessité de trouver une solution au problème des oléagineux<sup>97</sup>, afin de clarifier le cadre du commerce agricole. Ray Mac Sharry, lui, refuse la demande américaine de geler 10% des terres communautaires (gel étendu également aux cultures non alimentaires, comme le lin ou le chanvre<sup>98</sup>). Enfin, Ed Madigan a pour objectif la baisse des subventions. Dans cet objectif, il rappelle qu'en 1985, Frans Andriessen (alors Commissaire européen à la concurrence) avait pris l'engagement de ne plus subventionner les exportations communautaires de viande à destination de l'Asie du Sud-Est. La délégation européenne considère que ce point n'a rien à voir avec l'Uruguay round, mais Madigan reste sur sa position.<sup>99</sup>

Le lendemain, 19 novembre, Mac Sharry propose (sans avoir consulté Andriessen<sup>100</sup>) une baisse de 21% du volume des exportations subventionnées. Malgré tout, Frans Andriessen puis Carla Hills s'y rallient. Les deux responsables, en charge respectivement du commerce et des relations extérieures, y voient sans doute une solution meilleure à court terme qu'un blocage. Et surtout, le principe d'une réduction des subventions aux exportations est accepté : si elles ne sont pas encore supprimées,

<sup>95</sup> Commissaire européen aux relations extérieures de 1989 à 1993, et à la concurrence de 1981 à 1985.

<sup>96</sup> Secrétaire à l'agriculture des États-Unis de 1991 à 1993.

<sup>97</sup> Bensch, A., & Paemen, H. (1995). *Du GATT à l'OMC : la Communauté Européenne dans l'Uruguay round*. Op.Cit.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

elles ne sont plus inattaquables, donc elles pourront être abaissées à l'avenir, surtout dans le cadre de l'OMC qui se profile. Carla Hills accepte donc cette solution. Quant à Frans Andriessen, cette solution a l'avantage de consolider la Communauté Européenne en tant qu'acteur international (c'est bien elle qui négocie et conclut l'accord) au moment où elle s'institue en tant qu'entité politique.

Cette proposition contient une baisse des subventions ce qui peut satisfaire les États-Unis qui peuvent y voir un premier pas vers une suppression complète. Mais elle laisse en place les subventions à l'exportation, ce qui peut être interprété par la Communauté Européenne comme la reconnaissance implicite du bien-fondé de leur principe par les États-Unis. Egalement, cette proposition ne touche pas au soutien interne. Le point principal de la réforme Mac Sharry, le découplage des aides au profit du soutien interne direct, si durement acquis, est à l'abri. La baisse des subventions à l'exportation peut donc être vue de deux manières : à l'américaine, comme le premier pas vers leur suppression ; à l'européenne, comme leur maintien.

Malgré cette solution qui satisfait trois négociateurs, l'un d'entre eux, Madigan, n'est pas satisfait. Il s'isole et passe des coups de téléphone.<sup>101</sup> Il finit par signifier aux trois autres négociateurs qu'il ne peut accepter la proposition européenne. Or, il est déjà 19h30<sup>102</sup> et les négociateurs communautaires, devant l'impasse qui se profile, décident d'en rester là et de prendre le vol retour, malgré l'insistance de Carla Hills pour continuer la négociation. La représentante au commerce tient néanmoins à obtenir un accord, un premier pas vers le principe de la suppression des exportations subventionnées. Elle va donc voir directement le président Bush.<sup>103</sup> Le président Bush accepte la proposition européenne faite à Blair House. Le lendemain, Madigan appelle Mac Sharry pour l'en informer. L'accord est ainsi entériné.

#### *Un accord relativement favorable à la Communauté Européenne*

L'accord obtenu à Blair House se compose dans le détail des points suivants<sup>104</sup> : le volume des exportations subventionnées subira une réduction de 21% à partir d'une moyenne calculée sur les années 1986-1990, tant pour la Communauté Européenne que

---

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Les négociations agricoles de l'Uruguay round : déroulement et résultats*, Jim Cloos et Tung-Lai Margue, *Op. Cit.*

pour les États-Unis. Le soutien interne sera réduit de 20%, mais il n'y a pas d'engagement de réduction des aides directes.

Un mécanisme de consultation est prévu, pour un « rééquilibrage » en cas d'augmentation de l'importation des produits de substitution aux céréales.

Au niveau des oléagineux, la Communauté Européenne va réduire sa production, mais dans la mesure prévue par la réforme de la PAC de 1992. Elle va mettre en jachère chaque année 10% de sa superficie moyenne d'oléagineux (moyenne calculée sur la période 1988-1991) soit 5, 128 millions d'hectares<sup>105</sup>. L'utilisation des oléagineux non-alimentaires, cultivés sur des surfaces gelées, était sensée être limitée à 1 million de tonnes d'équivalent tourteau-soja, mais cette mesure a été par la suite supprimée.

Enfin, les États-Unis et la Communauté Européenne conviennent d'une nouvelle définition du *corn gluten free* (un produit de substitution aux céréales, qui donc est éligible à la concession à droit nul accordée pour ces produits aux États-Unis par la Communauté Européenne) afin d'éviter de réitérer le différend de 1991<sup>106</sup>.

Le texte avorté à Blair House devient donc le préaccord entre les États-Unis et la Communauté Européenne sur le volet agricole de l'Uruguay round. C'est une modification matérielle du *Dunkel draft*, mais aussi une relative « victoire » européenne.

La Communauté Européenne a certes fait des concessions avec la baisse des subventions à l'exportation sur six ans, de 36% en termes budgétaires, et de 21% en termes de volume. La « clause Andriessen » (sur l'abandon des subventions à l'exportation pour la viande à destination de l'Asie du Sud-Est) est également confirmée. Mais, en retour, le soutien interne (c'est-à-dire les aides de la PAC) ne sont soumises à aucune discipline. Et surtout, la Communauté Européenne a obtenu une « clause de paix » pour six ans. C'est-à-dire qu'il est convenu que, sur cette période, les mesures d'un partenaire sont présumées conformes aux règles du GATT tant que le pays respecte ses engagements pris lors de l'Uruguay round. Les États parties au GATT ont donc la garantie de ne pas voir leurs politiques attaquées au titre des règles du GATT, tant qu'ils restent dans les bornes qu'ils ont obtenues lors de l'Uruguay round.

Ceci rend donc la PAC inattaquable pour six ans. En effet, l'absence de discipline sur le soutien interne a été reconnue dans l'accord de Blair House ; accord qui devrait en toute logique être repris dans les conclusions de l'Uruguay round. Donc, la

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*

liberté des parties sur leurs mesures de soutien interne a de fortes chances d'être un engagement de l'Uruguay round. La PAC est une mesure de soutien interne, donc pour six ans, elle est inattaquable et reconnue par le GATT.

La production céréalière et oléagineuse de la Communauté Européenne bénéficie donc de mécanismes de protection externes, et la PAC, mécanisme de protection interne est acceptée en tant que telle par le GATT.

\*\*\*

La négociation de Blair House s'inscrit dans un contexte immédiat de tensions. Tensions en interne, tant pour les États-Unis que pour la Communauté Européenne, qui s'ajoutent à des tensions dans leur rapports.

Les tensions peuvent aussi être au sein des équipes de négociation, et on voit bien que chaque négociateur a sa position, qui peut être contradictoire sur certains points avec celle de son collègue, en fonction des intérêts du secteur qu'il représente. Les ultimes ressorts de la négociation sont donc à chercher dans une relation interpersonnelle, certes structurée et conditionnée par des rapports de force, des intérêts et des positions définies en amont.

Le résultat de la négociation fut à l'avantage de la Communauté Européenne, tant en termes quantitatifs (engagements de réduction du soutien externe) que qualitatifs (sanctuarisation de la PAC avec la clause de paix). Cependant, cet accord, s'il satisfait davantage à court terme les exigences de la Communauté Européenne, peut être utilisé à long terme par les États-Unis pour satisfaire les leurs. En effet, cet accord installe le principe des réductions des subventions à l'exportation pour les produits agricoles, et plus généralement, de l'insertion progressive du commerce des produits agricoles aux règles du commerce mondial. Cet accord de Blair House, utilisé à dessein, peut donc servir de point de départ à la déconstruction de la position particulière du commerce des produits agricoles dans l'édifice du commerce international.

\*\*\*\*\*

La négociation aurait pu se conclure sur le *Dunkel draft*, proposition de solution faite par le directeur général du GATT, c'est-à-dire par le plus haut représentant du

multilatéralisme.

Cependant, les événements qui créent le contexte de l'accord sont avant tout et surtout bilatéraux ou internes aux acteurs. Les panels oléagineux cristallisent l'opposition entre les États-Unis et la Communauté Européenne. La réforme Mac Sharry fait évoluer la vision qu'ont les autres acteurs de la position de la Communauté Européenne, et donc met en place des conditions plus propices au règlement de la question agricole. Mais le calendrier interne de la Communauté Européenne (traité de Maastricht) retarde la négociation. Et cela quand le calendrier interne aux États-Unis et la défaite électorale de l'équipe sortante font que celle-ci est plus disposée à un accord *a minima*.

Mieux vaut avoir quelque chose que rien, et il est plus facile de renégocier la mise en application d'un principe (la réduction des aides agricoles) que de faire accepter ce principe comme base. Gageons alors que Blair House a pu être interprété par les États-Unis comme une première pierre dans l'édifice de la libéralisation des échanges agricoles.

Quant à la Communauté Européenne, elle obtient là une reconnaissance de sa politique agricole commune. Et l'on peut supposer qu'elle s'est appuyée sur un raisonnement stratégique inverse à celui des États-Unis : si ceux-ci ont pu considérer Blair House comme une brèche dans la forteresse du protectionnisme agricole (avec la réduction des subventions à l'exportation), la Communauté Européenne a pu penser que les concessions faites sur les aides à l'exportation sanctuarisaient de fait le soutien interne. Cette vue a pu être confirmée par l'acceptation de la clause de paix par les États-Unis. Même si celle n'est alors prévue que pour six ans, elle rend objective une séparation entre soutien interne et soutien externe, entre « protectionnisme offensif » et « protectionnisme défensif ». La Communauté Européenne a pu faire le choix d'abandonner le premier en renforçant le second, avec la réforme Mac Sharry, et l'accord de Blair House a ceci d'appréciable pour elle qu'il identifie la libéralisation du commerce agricole à la seule réduction du « protectionnisme offensif » à travers les subventions à l'exportation.

La Communauté Européenne et les États-Unis sont donc parvenus à un accord car chacun pensait qu'il était dans son intérêt, à court comme à long terme. C'est donc un accord bilatéral, convenu selon des procédures de négociations classiques entre deux États. Or, cet accord est bien compris, par tous les acteurs, comme décisif pour la

résolution des problèmes qui touche le cycle de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay.

La résolution d'un problème dans la négociation multilatérale passe donc par un accord bilatéral entre les deux premières puissances d'alors. Cet accord qui a valeur de solution générale, est obtenu car il répond aux attentes et aux objectifs de la Communauté Européenne et des États-Unis. Qu'il soit vu comme la solution au blocage du cycle de négociations commerciales multilatérales est un aveu d'impuissance de la part du GATT, et une reconnaissance *de facto* du condominium instauré par les États-Unis et la Communauté Européenne sur le commerce mondial de produits agricoles.

\*\*\*\*\*

### **PARTIE III-Les répercussions et évolutions de l'accord de Blair House**

L'accord de Blair House est donc accepté par les deux parties le 20 novembre 1992. Il est le signal pour une relance de l'Uruguay round.

Cependant, il est adopté, on l'a vu, dans un contexte de renouvellement des

administrations dirigeantes, aux États-Unis, dans la Communauté Européenne, mais aussi en France (pays important dans la Communauté Européenne, qui peut bloquer un accord ou son application).

La transcription de l'accord de Blair House en droit international fut donc l'occasion d'une dernière passe d'arme, qui apporta néanmoins quelques changements substantiels aux termes de l'accord de Blair House. La France tenta d'amener des modifications. Ce « Blair House modifié » fut repris comme texte de l'accord agricole de Marrakech. On passe donc d'une reconnaissance *de facto* à une reconnaissance *de jure*.

L'accord de Blair House se trouve donc indirectement inscrit dans le droit international. Cet accord bipartite structurera les rapports commerciaux agricoles mondiaux.

On va se demander comment cette retranscription s'est opérée, et quelles ont été ses répercussions, à travers l'étude de l'évolution de la question agricole lors des différentes conférences de l'organisation mondiale du commerce, qui succède au GATT suite à l'accord de Marrakech.

## Chapitre 7- La fin difficile de l'Uruguay round (novembre 1992-décembre 1993)

Suite à Blair House, Arthur Dunkel décide le 26 novembre de la reprise des négociations multilatérales, afin que le GATT ne se fasse pas dépasser par une série d'accords bilatéraux, sur le modèle de Blair House. Elles reprennent concrètement à Genève le 8 décembre 1992.

Cependant, l'accord de Blair House s'avère être pris comme une base de

négociation, dans un contexte de changement des équipes dirigeantes. La forte opposition de la France (formalisée dans le mémorandum Balladur) amène une renégociation de Blair House. Encore une fois, des raisons internes amènent des modifications en politique extérieure. Aussi, la mise en place du système monétaire européen a permis à la France d'arracher de nouvelles concessions.

\*\*\*

### *Des changements de directions politiques*

L'accord de Blair House aurait pu être mort-né. En effet, la fin de l'année 1992 et le début de l'année 1993 sont marqués par des changements de direction politique aux États-Unis (Georges H. Bush laisse la place à William Clinton), dans la Communauté Européenne (la commission Delors II est remplacée par la commission Delors III) et en France (Edouard Balladur<sup>107</sup> succède à Pierre Bérégovoy<sup>108</sup>), qui auraient pu mettre en cause l'application de l'accord.

En ce qui concerne la Commission Européenne, en janvier 1993, Frans Andriessen est remplacé par Hans Van den Broek<sup>109</sup> au poste de commissaire aux relations extérieures, et Ray Mac Sharry est remplacé par René Steichen<sup>110</sup>. Il faut également noter l'arrivée de Leon Brittan<sup>111</sup> à un poste important pour la mise en place de l'accord de Blair House. Aux États-Unis, Carla Hills laisse sa place à Mickey Kantor<sup>112</sup>, et Ed Madigan à Mike Espy<sup>113</sup>. De plus, Arthur Dunkel sera remplacé le 1<sup>er</sup> juillet par Peter Sutherland (qui restera directeur général du GATT jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1995).

Dans le laps de temps restant avant le changement d'administration américaine, Leon Brittan, commissaire européen au commerce, tente de faire accepter<sup>114</sup> à Carla

<sup>107</sup> Premier ministre français de 1993 à 1995.

<sup>108</sup> Premier ministre français de 1992 à 1993.

<sup>109</sup> Commissaire européen chargé des relations extérieures de 1993 à 1995.

<sup>110</sup> Commissaire européen chargé de l'agriculture et du développement rural de 1993 à 1995.

<sup>111</sup> Commissaire européen au commerce de 1993 à 1995.

<sup>112</sup> Représentant américain au commerce entre 1993 et 1997.

<sup>113</sup> Secrétaire américain à l'agriculture entre 1993 et 1994.

<sup>114</sup> Bensch, A., & Paemen, H. (1995). *Du GATT à l'OMC : la Communauté Européenne dans l'Uruguay round*. *Op.Cit.*

Hills un « big package », c'est-à-dire une baisse des droits de douane plus importante que celle prévue à Blair House. Cette tentative de « réouverture » de Blair House peut amener un raz de marée de changements des accords, et donc éloigner dramatiquement la conclusion de l'Uruguay round. C'est pourquoi Arthur Dunkel crée un groupe informel<sup>115</sup> pour les contenir et enterrer les tentatives.

### *La forte opposition de la France*

En novembre 1992, la Commission Européenne déclare l'accord de Blair House compatible avec la réforme de la PAC<sup>116</sup>. Une levée de bouclier a suivi cette annonce, notamment de la part du COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la Communauté Européenne), d'États membres, comme la Belgique ou l'Irlande, ou encore des associations d'agriculteurs, dont les inquiétudes face aux premières conséquences de la réforme Mac Sharry étaient accentuées par cet accord<sup>117</sup>.

Cependant, l'opposition la plus dure à l'accord de Blair House vint alors de France. Dès le 21 novembre 1992, le Premier ministre Bérégovoy avait déclaré que l'accord trouvé à Blair House était « inacceptable »<sup>118</sup>. Or après les législatives du 28 mars 1993, c'est Edouard Balladur qui devient Premier ministre. Celui-ci est idéologiquement plus favorable à un accord comme celui de Blair House. Mais, ayant fait campagne contre Pierre Bérégovoy, il a fait campagne à travers lui contre l'accord de Blair House que le précédent Premier ministre n'a pas su empêcher. Balladur est donc engagé à remettre en cause l'accord de Blair House, et dans la perspective d'une renégociation des engagements de la France au titre de cet accord, il adopte une position de départ la plus dure possible.

Le 7 mai 1993, le mémorandum Balladur est communiqué. Il exprime « la position française dans le cycle d'Uruguay ». Ce document commence par souligner que les objectifs de baisse des tarifs douaniers définis à la conférence du GATT de Montréal en 1988 ont déjà été atteints par la Communauté Européenne. Il botte ainsi en touche, la

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> *Les négociations agricoles de l'Uruguay round : déroulement et résultats*, Jim Cloos et Tung-Lai Margue, *Op. Cit.*

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Bensch, A., & Paemen, H. (1995). *Du GATT à l'OMC : la Communauté Européenne dans l'Uruguay round*. *Op.Cit.*

négociation de Montréal n'ayant pu déboucher sur un résultat global satisfaisant, mais permettant donc, par son invocation, de continuer à bloquer toute évolution. Ce mémorandum range ensuite dans une même catégorie l'agriculture et l'aéronautique, celui des « secteurs pour lesquels ont été définies des disciplines spécifiques ».

Il faut noter en effet que dès novembre 1981 (on en trouve trace dans le numéro 8 de *GATT Focus*), l'aéronautique est un enjeu de conflit entre les États-Unis et la Communauté Européenne. Ces deux acteurs se sont en effet affrontés devant le Comité gérant l'accord sur le commerce des aéronefs civils (en octobre 1981), sur une question de subvention à l'exportation. Les États-Unis n'étaient disposés à trouver un accord à l'amiable qu'après qu'ils aient fait valoir leur droit à la concurrence loyale sur leur marché (les Amériques). La Communauté Européenne base son argumentation sur le lien entre l'accord sur le commerce des aéronefs civils<sup>119</sup> et le Code des subventions et droits compensateurs, qui lui permettrait de justifier les mesures d'aide incriminées. Le litige continuera dans le temps, et concerne surtout nos deux acteurs (l'Accord sur le commerce des aéronefs civils comptera seulement 20 signataires en 1983). En mars 1987, les États-Unis demandent une réunion spéciale du Groupe spécial sur les aéronefs civils, car ils souhaitent modifier les articles 4 et 6 de l'accord<sup>120</sup>. La Communauté Européenne repoussa la proposition américaine, estimant qu'elle était un cheval de Troie dépassant la simple modification de ces deux articles et menaçant l'équilibre de l'accord. Enfin, le 6 mars 1991, est créé un groupe spécial du Comité des subventions et mesures compensatoires, qui devra se prononcer sur la plainte des États-Unis envers le programme allemand visant à minimiser les risques de change de Deutsche-Airbus. Les éléments fabriqués par la filiale allemande de l'avionneur européen étaient ensuite « exportés » vers les autres filiales de Airbus Industries dans la Communauté Européenne. Ceci entraîne donc un risque de change potentiel pour Deutsche-Airbus, contre lequel veut se prémunir l'État allemand. Ce programme serait, selon les États-Unis, une subvention à l'exportation déguisée. Le groupe spécial, en avril 1992, aboutit aux mêmes conclusions, mais son rapport ne sera pas adopté. L'Allemagne a en effet modifié son programme le 15 janvier 1992, ce qui rend caduque la plainte des États-Unis.

---

<sup>119</sup>Son article 6 prévoyant l'application de ce Code des subventions et droits compensateurs, la Communauté Européenne y voit un feu vert pour aider son secteur aéronautique. Cette interprétation ne manqua pas d'être contestée.

<sup>120</sup>Art 4 : « Marchés passés sur instructions des pouvoirs publics, contrats obligatoires de sous-traitance et incitations ».

Art 6 : « Aides publiques, crédit à l'exportation et commercialisation des aéronefs ».

On le voit, l'aéronautique est un sujet délicat pour la Communauté Européenne. Elle s'oppose depuis longtemps aux États-Unis à ce sujet, alors qu'ils sont encore une fois en situation de duopole. C'est également un sujet qui questionne la construction européenne, car il concerne véritablement une construction (concrète, une production) européenne. Et surtout il pose la question de savoir où en est la construction européenne (à travers les problèmes liés au change), et quel but lui donnent ses artisans.

Lier le sujet de l'aéronautique à l'agriculture peut donc être stratégiquement payant pour la France. Ce sont deux domaines avec une forte valeur symbolique, et dans lesquels d'une part la France joue un rôle essentiel, et où d'autre part la Communauté Européenne a eu un certain succès. Mettre ensemble aéronautique et agriculture vise donc à amener, concernant cette dernière, la Communauté Européenne à se positionner de manière plus offensive.

Le mémorandum insiste par la suite à nouveau sur la nécessité d'obtenir un accord final qui consacre formellement « l'autonomie des disciplines sectorielles quand elles existent (agriculture et aéronautique par exemple) ».

Enfin, dans sa dernière partie, le mémorandum soulève la question de la clause de paix destinée à protéger la PAC d'attaques devant le GATT, et conclut, dans son avant-dernier paragraphe, sur la nécessité de réaffirmer la vocation exportatrice de l'agriculture européenne (« 4-C Garantir la présence de la Communauté sur les marchés mondiaux : Il n'est pas normal de figer en volume le niveau des exportations de la Communauté »), arguant que celle-ci est une condition au bon fonctionnement de la réforme de la PAC en cours.

La France adopte donc une position offensive sur l'accord de Blair House, tentant d'entraîner derrière elle la Communauté Européenne.

### *L'accord du Breydel*

Pour les États-Unis (soutenus par le groupe de Cairns), l'accord trouvé à Blair House est un minimum tout à fait acceptable pour assainir le commerce des produits agricoles. Mais en face, la France joue le blocage, ce qui s'est avéré relativement payant.

Le 8 juin 1993, la Commission Européenne adopte des modifications au régime des aides aux oléagineux (en application d'un accord connexe à celui de Blair House) et la France l'accepte. Mais dans le même temps, le gouvernement français souligne que l'acceptation de ce mémorandum sur les oléagineux ne présume pas de son acceptation

générale de l'accord de Blair House, et en particulier de la baisse de subventions à l'exportation.

Elle peut compter sur le soutien, léger mais réel, de l'Allemagne. En effet, dans le contexte de mise en place du système monétaire européen, et alors que la lire, la peseta et la livre sont dévaluées en août 1993, Helmut Kohl ne peut pas fragiliser le couple franco-allemand. Aussi, le 20 et 21 septembre 1993 un conseil Affaires Générales/Agriculture (conseil dit « Jumbo ») est convoqué. Ce conseil souligna la nécessité de clarifier certains points de l'accord de Blair House, notamment les questions des clauses de paix et de sauvegarde, des produits de substitution aux céréales<sup>121</sup>. Le conseil souligne aussi la nécessité d'aboutir à une modification de l'accord avant le 15 décembre 1993, afin que le *fast track* soit utilisable par le président américain, pour passer outre un Congrès traditionnellement plus protectionniste.

A ce blocage français succède, de septembre à décembre 1993, l'indisponibilité des États-Unis pour cause de mise en place de l'ALENA<sup>122</sup>. Aussi, les rencontres de Mickey Kantor et de Leon Brittan<sup>123</sup> (en octobre et en décembre) n'aboutissent à aucun résultat. Les États-Unis attendent la ratification du traité de libre-échange nord-américain pour relancer le dialogue transatlantique. Ce traité est ratifié par le Congrès le 17 novembre 1993.

Dès le 6 décembre 1993, une réunion États-Unis-Communauté Européenne est convoquée au Breydel (siège de la Commission Européenne entre 1991 et 2004). Elle dure deux jours seulement, mais permet de résoudre la plupart des différends sur l'agriculture. Il est apporté une clause dite « interprétation, clarification et compléments » à l'accord de Blair House. La clause de paix est ainsi étendue à 9 ans, les aides directes au revenu sont exemptées d'engagements de baisse et les mécanismes de consultations (pour protéger les céréales communautaires) prévus en cas de hausse de l'importation de produits de substitution aux céréales dans la Communauté Européenne sont améliorés.

Aussi et surtout, les années de références pour les engagements de réductions d'exportations subventionnées <sup>124</sup>sont changées. Pour les réductions en termes de

---

<sup>121</sup> *Les négociations agricoles de l'Uruguay round : déroulement et résultats*, Jim Cloos et Tung-Lai Margue, *Op. Cit.*

<sup>122</sup> Association de Libre-Echange Nord-Américain, réunissant le Canada, les Etats-Unis et le Mexique.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> La réduction des subventions à l'exportation est de 21% en termes de volume, et de 36% en termes budgétaires.

volume, la période de référence passe de 1986-1988 à 1991-1992. Et ceci, pour tous les produits (comme par exemple la viande bovine<sup>125</sup>) dont les volumes exportés sur cette période sont supérieurs à ceux exportés sur la période 1986-1988. Cette modification augmente le volume d'exportations subventionnées envisageables. Par exemple, pour le blé, la Communauté Européenne peut subventionner à l'exportation 8 116 000 tonnes en plus, et les États-Unis, 7 400 000 tonnes en plus<sup>126</sup>. Tout en réduisant (légèrement) les exportations subventionnées, ce changement d'années de référence est un moyen de donner des gages aux acteurs économiques internes qui dépendent de ces importations subventionnées. Cela satisfait la France, et tous les partisans de la « vocation exportatrice de l'agriculture européenne ».

Pour les réductions des exportations subventionnées en terme budgétaire (36%), la période de référence est 1986-1990.

Enfin, le mécanisme de rééquilibrage en cas d'augmentation des importations communautaires de produits de substitution aux céréales est maintenu.

\*\*\*

Une combinaison de raisons internes, de changements de directions politiques ou de raisons diplomatiques ont fait que l'accord obtenu à Blair House a mis du temps pour être entériné. Or, selon Peter Sutherland<sup>127</sup>, Blair House était la seule base possible pour un accord général sur l'agriculture, condition sine qua non à la conclusion du cycle d'Uruguay. De fait, tant que l'accord de Blair House n'avait pas été accepté, la conclusion de l'Uruguay round a traîné en longueur.

Ce nouvel accord, « Blair House II », va être élevé à la dignité de norme de droit international avec sa reprise dans l'accord de Marrakech. Le jeu bilatéral des deux puissances agricoles (leurs intérêts, leur concessions réciproques, leurs attentes vis-à-vis de l'accord) structure donc désormais le commerce mondial des produits agricoles.

---

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> Bensch, A., & Paemen, H. (1995). *Du GATT à l'OMC : la Communauté Européenne dans l'Uruguay round. Op.Cit.*

<sup>127</sup> « Nouvelles de l'Uruguay round », 14 septembre 1993.

## Chapitre 8- L'accord de Marrakech

Cet accord institue l'OMC, et est censé être le règlement du problème du commerce de produits agricoles. Cependant, comme on l'a déjà vu, il a été fait par et pour les États-Unis et la Communauté Européenne. Ses clauses correspondent donc d'abord à des réalités et à des attentes euro-américaines.

\*\*\*

### *Les clauses de l'accord agricole de Marrakech*

Les conclusions des accords de Blair House et du Breydel sont reprises dans l'accord de Marrakech signé le 15 avril 1994 (et doit être mis en place sur la période 1995-2000), qui clôt l'Uruguay round et institue l'OMC.

Les clauses qui concernent les réductions des aides agricoles, sont réparties en deux « boîtes »<sup>128</sup>, bleue et jaune.

La boîte jaune concerne les mesures de soutien à réduire. Elle comprend les mesures de soutien interne liées à la production (toujours dans le but de résorber la crise de surproduction agricole due aux politiques agricoles des pays développés et à la crise de la dette des pays en voie de développement qui limite leur capacité d'absorption des surplus agricoles). Ces mesures doivent être réduites de 20% (à l'horizon 2001) avec comme période de référence 1986-1988. Pour cette période, les prix internationaux ont

---

<sup>128</sup> Terme diplomatique désignant un paquet de mesures, soumises à une série spécifique de restriction ou autorisation.

été très bas, les mesures de soutien interne ont donc été, sur cette période, élevées. Le choix de cette période laisse donc la possibilité d'un soutien interne significatif<sup>129</sup>.

Elle comprend aussi les mesures concernant l'importation : les mesures aux frontières doivent être transformées en tarifs douaniers qui devront être réduits à 15% à l'horizon 2001 ; l'accès minimum aux marchés des produits d'importation est également rehaussé à 5% à l'horizon 2001 (avec 1986-1988 pour période de référence) ; enfin il y a la possibilité d'une clause de sauvegarde, c'est-à-dire la possibilité pour une partie d'ajouter au maximum un tiers du droit de douane de base, pour une période donnée, si elle estime que sa production nationale est menacée.

La boîte jaune comprend enfin les mesures de subvention à l'exportation, qui doivent être abaissées à 21% à l'horizon 2001. Il est cependant permis aux parties de choisir comme année de référence n'importe quelle année entre 1986 et 1990, ce qui leur laisse donc la possibilité de maximiser leurs exportations subventionnées.

A côté de cette boîte jaune, la boîte bleue concerne les mesures de soutien autorisées. Elle comprend exclusivement les mesures de la PAC européenne (dans sa mouture de 1992), et celles accordées au titre du *farm Bill* de 1986. Cette boîte est néanmoins conditionnée à des programmes de limitation de l'offre (incitation à la jachère ou au départ en retraite par exemple).

### *Un accord à la convenance des États-Unis et de la Communauté Européenne*

Selon Hélène Delorme et Jean-Christophe Kroll<sup>130</sup> cet accord est bien le fait d'un « cartel exportateur » constitué des États-Unis et de la Communauté Européenne. L'accord de Marrakech reprend nombre de dispositions des précédents accords bilatéraux entre les États-Unis et la Communauté Européenne, il a été donc pensé par et pour eux.

Les réductions des subventions à l'exportation ont été le seul point dont la mise en place a été compliquée<sup>131</sup>. La Communauté Européenne les utilisait en effet massivement pour garantir un revenu à ses agriculteurs. L'adaptation, entamée avec la réforme Mac Sharry, n'est pas allée sans difficultés.

Pour les autres mesures, la mise en place de l'accord de Marrakech a été facilitée

---

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> Hélène Delorme, Jean-Christophe Kroll, « L'accord agricole de Marrakech : contenu, mise en œuvre et perspectives », *Mondes en développement* 2002/1 (no 117), p. 55-63. DOI 10.3917/med.117.0055

<sup>131</sup> *Ibid.*

par les périodes choisies, qui pour le soutien interne, laisse la possibilité d'aides relativement conséquentes. De même, les modifications apportées par les réformes des politiques agricoles américaines et européennes avaient préalablement réduit les mesures de soutien qui seraient rentrées dans la boîte jaune, au profit de celles de la boîte bleue. Les principales puissances agricoles pouvant s'y adapter relativement facilement, la mise en place de l'accord n'en a été que plus aisée. De même, pour les mesures concernant l'importation, les périodes de références choisies et la possibilité d'agréger les produits par « famille » sont autant de possibilités laissées aux États pour limiter l'impact de l'accord de Marrakech.<sup>132</sup> Cet accord codifie des pratiques mais, par sa genèse, est utilisable par les principales puissances à leur profit. Ainsi, la clause de sauvegarde a été majoritairement utilisée par les États-Unis et la Communauté Européenne<sup>133</sup>.

L'accord de Marrakech officialise ainsi l'entente et l'emprise convenue entre les États-Unis et la Communauté Européenne :

**« On peut interpréter cet ensemble complexe d'accords comme un compromis politique entre l'UE et les États-Unis qui, pour mettre fin à leur guerre commerciale, tentent de constituer une sorte de cartel des exportateurs fondé sur le contrôle des politiques agricoles des autres pays intervenant sur le marché international »<sup>134</sup>**

L'accord va avoir pour effet de supprimer les barrières douanières et autres mesures de protection des marchés intérieurs. Ces barrières sont remplacées par des mesures de soutien interne. Désormais, la protection agricole va, à court terme, coûter et non rapporter. La protection de la production agricole nationale va ainsi devenir un luxe, réservé aux pays riches (au premier rang desquels les États-Unis et la Communauté Européenne). Cela place les agricultures des pays en voie de développement directement en concurrence avec les premières agricultures mondiales, et les seules possibilités de protection permises sont loin d'être à la portée des moyens de ces États. Donc, cela va frapper de plein fouet les agricultures de ces pays, qui risquent de

---

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> Sur 645 utilisations de cette clause entre 1995 et 2002, 399 sont le fait des États-Unis et de la Communauté Européenne (*Ibid.*).

<sup>134</sup> *Ibid.*

quasiment disparaître<sup>135</sup>, ou de se limiter aux productions « exotiques », leur marché alimentaire intérieur étant emporté par les premières agricultures mondiales.

\*\*\*

Cet accord agricole de Marrakech est donc le fruit d'une entente entre les États-Unis et la Communauté Européennes, en cela qu'il est le fruit des négociations de Blair House et du Breydel. Il officialise le duopole euro-américain sur la production agricole. Et en même temps, il va être la base de la nouvelle organisation mondiale du commerce quant au commerce international des produits agricoles. On voit donc là une contradiction intrinsèque à cette nouvelle OMC.

---

<sup>135</sup> Face à la concurrence des agricultures européenne et américaine, beaucoup plus compétitives.

## Chapitre 9 : La mise en place de l'OMC et le cycle de Doha

L'accord de Marrakech institue aussi l'organisation mondiale du commerce. En héritière du GATT, celle-ci fonctionne avec des conférences ministérielles régulières. Néanmoins, assez vite après sa création, celle-ci rencontre des blocages, et la nécessité d'un nouveau cycle de négociations se fait sentir. Ce sera le cycle de Doha (2001).

L'OMC peut être vu comme un forum spatial de négociation. Or, il semble qu'on ait besoin d'un cadre temporel, avec un début, des objectifs à remplir, et une date butoir. Si l'endroit de la négociation a son importance, la mise en place de ce nouveau cycle de négociations peut être vu comme révélateur de l'impérieuse nécessité d'un horizon temporel fini pour la négociation. Si celui-ci peut être repoussé (l'Uruguay round en est symptomatique), il est néanmoins nécessaire. La fin prévisible du moment de la négociation amène au compromis, elle force la décision. Au contraire d'une négociation sans date butoir, qui peut être repoussée indéfiniment au prochain rendez-vous.

Egalement, l'organisation d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales peut être le signe de l'impuissance de l'OMC face aux États. Un cycle de négociations, bien que celui de Doha se déroule sous l'égide de l'OMC, est une conférence inter-étatique. Et les décisions prises le seront dans des face à face entre États, validés par l'OMC, et non lors de rencontres menées par l'OMC dans un but de libéralisation des échanges en vue de bénéfices communs.

Une organisation internationale reste donc marquée par le poids des États. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas de l'OMC au moment des premières conférences ministérielles (le moment entre l'accord de Marrakech et la conférence de Doha). En effet, celles-ci voient la demande répétée des États-Unis de rouvrir la négociation agricole, tandis que les pays en voie de développement réclament une adaptation de l'accord agricole de Marrakech.

Les premières années de vie de l'OMC sont donc marquées par les répercussions de l'accord de Blair House et plus généralement la question du commerce agricole mondial, qui reste toujours d'actualité, dans un moment d'évolution tant de la production que du commerce mondial agricole.

\*\*\*

*Les premières conférences ministérielles (Singapour, Genève, Seattle)*

A Marrakech est également signé l'accord instituant l'organisation mondiale du commerce, officiellement instituée le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

Cet accord reprend des textes précédemment avertisés par le GATT dont, entre autres, l'Accord Général sur les tarifs et les droits de douane, dans sa version modifiée lors de l'Uruguay round. Surtout, l'acte constitutif de l'OMC reprend « les résultats complets des négociations de l'Uruguay round [...] les membres de l'OMC devront accepter tous les résultats de l'Uruguay round sans exception. »<sup>136</sup>. Donc, les dispositions sur l'agriculture de l'accord de Marrakech, qui viennent directement de l'accord de Blair House, font partie de l'ossature « constitutionnelle » de l'OMC. L'accord, conclu bilatéralement entre les États-Unis et la Communauté Européenne, a donc un effet structurant sur le commerce mondial de produits agricoles, et donc sur l'agriculture et l'alimentation dans le monde de manière générale. A leur force économique, avantage certain dans la négociation commerciale, s'ajoute désormais qu'ils ont pour eux la force du droit international. Les conséquences de ce « *gentlemen agreement* » telles que judiciairisées et « neutralisées » par l'accord de Marrakech, sont érigées en règles de droit. Ce qui a été fait à la convenance des deux premières puissances agricoles devient la règle pour tous.

L'OMC nouvellement créée a comme structure de décision suprême la Conférence ministérielle se réunissant au moins une fois tous les deux ans.

La première conférence eut lieu à Singapour du 9 au 13 décembre 1996. La déclaration ministérielle n'aborde pas l'agriculture, si ce n'est des appels à respecter les engagements pris en matière agricole, de la part des États-Unis<sup>137</sup> et de la France<sup>138</sup>.

La seconde conférence eut lieu à Genève du 18 au 20 mai 1998. La déclaration ministérielle n'aborde pas l'agriculture. Cependant, la déclaration de Charlene Barshefsky<sup>139</sup> contient dix fois l'occurrence « agriculture »<sup>140</sup>. Elle appelle à prolonger « les réformes historiques »<sup>141</sup> de l'Uruguay round en matière agricole, à baisser encore les droits de douane et les subventions à l'exportation.

<sup>136</sup> [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/ursum\\_f.htm#Uruguay](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/ursum_f.htm#Uruguay)

<sup>137</sup> [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min96\\_f/st5.pdf](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/st5.pdf)

<sup>138</sup> [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min96\\_f/st11.pdf](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/st11.pdf)

<sup>139</sup> Représentante américaine au commerce de 1997 à 2001.

<sup>140</sup> [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min98\\_f/mc98\\_f/st57.pdf](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min98_f/mc98_f/st57.pdf)

<sup>141</sup> *Ibid.*

Jacques Santer<sup>142</sup>, dans sa déclaration, appelle à continuer la réforme dans l'agriculture. Alors que William Clinton parle du démantèlement des barrières douanières en matière agricole comme d'un moyen d'éradiquer la faim dans le monde<sup>143</sup>.

Ce sont surtout les États-Unis qui poussent pour rouvrir le volet agricole des négociations. On peut ainsi penser que l'accord de Blair House (base de l'accord agricole de Marrakech, qui est le cadre pour le commerce agricole lors de cette conférence de Genève), qui vient d'une proposition européenne, a été accepté par les États-Unis comme un premier pas dans la direction de la libéralisation complète du commerce agricole. Pour les États-Unis, accepter les termes d'un accord sectoriel proposé par la Communauté Européenne, c'est garder la possibilité de rouvrir des négociations, cette fois favorables aux vues américaines. Aussi, on peut penser que, côté américain, une libéralisation d'abord limitée du commerce agricole a été pensée comme le début d'un engrenage vers une libéralisation plus complète du commerce agricole.

La troisième conférence eut lieu à Seattle du 30 novembre au 3 décembre 1999. Elle fut précédée de travaux préparatoires, qui donnèrent lieu à des propositions des États membres.

En matière d'agriculture, elles furent toutes faites par des pays en voie de développement : Cuba , Égypte, El Salvador, Honduras, Inde, Indonésie, Malaisie, Nigéria, Ouganda, Pakistan, République dominicaine, Sri Lanka, Zimbabwe, Jamaïque, Pakistan.<sup>144</sup> Ils insistent sur « les effets de l'Accord sur l'agriculture sur les pays en développement » qui connaissent une hausse de la pauvreté et du chômage « en raison du type de libéralisation du commerce agricole mis en œuvre dans le cadre de l'Accord [agricole] ». Ils réclament une accommodation de l'accord de Marrakech adaptée aux pays en voie de développement et aux pays les moins avancés, en particulier au niveau de sa mise en place. C'est donc une critique en creux de l'accord de Marrakech découlant de l'accord de Blair House, adapté avant tout aux besoins des agricultures américaine et européenne.

Au niveau des déclarations, Pascal Lamy<sup>145</sup> pour la Communauté Européenne se

---

<sup>142</sup> Président de la Commission Européenne de 1995 à 1999.

<sup>143</sup> [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min98\\_f/anniv\\_f/clinton\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min98_f/anniv_f/clinton_f.htm)

<sup>144</sup> [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min99\\_f/min99\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/min99_f.htm) « Proposition des membres »

<sup>145</sup> Commissaire européen pour le commerce de 1999 à 2004, puis directeur général de l'OMC de 2005 à 2013.

dit prêt à négocier de nouvelles réductions des subventions à l'exportation, mais à condition que des mesures d'aide aux exportateurs soient envisagées, et que les aspects autres que commerciaux de l'agriculture soient pris en compte. Pour les États-Unis, Daniel Glickman<sup>146</sup> appelle à « réformer énergiquement le commerce des produits agricoles en abaissant les obstacles au commerce ».

On retrouve là l'opposition classique entre les États-Unis qui réclament le maximum de libéralisation, la Communauté Européenne qui veut garder une protection agricole à travers les aides aux producteurs et la rhétorique sur l'agriculture comme secteur spécial, et les pays en voie de développement qui réclament pour eux un traitement différencié.<sup>147</sup> Néanmoins, le statut spécial de l'agriculture est reconnu par l'OMC : quand, pour les autres produits, elle met en place un code couleur de catégories stricts (vert : mesures autorisées ; orange : mesures à réduire ; rouge : mesures interdites), ce code est plus souple en matière d'agriculture. Les mesures « vertes » concernent alors les aides découplées, aides directes au revenu des agriculteurs. Les mesures « oranges » concernent les subventions et mesures de soutien interne avec peu d'incidence sur les échanges. Les mesures « rouges » n'existent pas en matière d'agriculture, et sont remplacées par des mesures « bleues », et concernent les subventions à la production, qui doivent être réduites ou maintenus à des niveaux définis, les « minimis »<sup>148</sup>. On le voit, l'agriculture ne fait pas encore l'objet d'un accord général consensuel, et appelle donc une nouvelle négociation qui, au contraire de Blair House, devrait englober l'ensemble des pays membres. Aussi, le résumé du dernier jour de réunion<sup>149</sup> précise que des pourparlers agricoles devront être ouverts à l'horizon de l'an 2000.

Le travail de préparation en amont de la conférence de Seattle n'avait pas permis d'accorder au minimum les parties, qui arrivent à la conférence déjà irréconciliables<sup>150</sup>. De plus, la conférence de Seattle s'est fait dans un contexte de contestation de la libéralisation des échanges telle que menée par l'OMC, celui des débuts du mouvement

---

<sup>146</sup> Secrétaire à l'agriculture entre 1995 et 2001.

<sup>147</sup> [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min99\\_f/french/about\\_f/resum01\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/french/about_f/resum01_f.htm)

<sup>148</sup> [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min99\\_f/french/about\\_f/07ag\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/french/about_f/07ag_f.htm)

<sup>149</sup> [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min99\\_f/french/about\\_f/resum03\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/french/about_f/resum03_f.htm)

<sup>150</sup> « Comprendre le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha. Son contexte, ses enjeux, ses perspectives » Olivier Cattaneo, Les Études du CERI, n°92, Paris, décembre 2002.

altermondialiste. On peut donc supposer que les délégués avaient alors aussi à défendre le bien-fondé de l'institution à l'extérieur de ses murs, à faire une sorte d'opération séduction, ce qui a pu ralentir les négociations en interne. De plus, les pays en voie de développement présentèrent un front uni, réussissant notamment à faire repousser la proposition du président Clinton d'instaurer un minima de normes sociales comme condition à l'ouverture des négociations<sup>151</sup>. A ces raisons de fond s'ajoute la mauvaise entente<sup>152</sup> entre Leon Brittan (alors commissaire européen aux affaires extérieures, de 1995 à 1999) et Charlene Barshefsky.

Face à cet échec, un nouveau cycle de négociations a semblé nécessaire afin de débloquer la situation notamment dans le commerce des produits agricoles, où l'arrangement entre les États-Unis et la Communauté Européenne, s'il fondait la réglementation du commerce des produits agricoles, était loin de satisfaire toutes les parties.

Avec Blair House, on a une sorte d'accord de coexistence, sur la base du plus petit dénominateur commun, entre les deux poids lourds de la production agricole. Et tant l'un que l'autre tente de tirer ce compromis à son avantage. Les États-Unis visent la suppression des subventions aux exportations et une diminution des droits de douane, afin d'améliorer l'accès aux marchés pour leur production. La Communauté Européenne, si elle accepte le principe de la réduction des subventions à l'exportation et des droits de douane, met en avant le concept de « multifonctionnalité de l'agriculture » et ses aspects non commerciaux, qui justifient une certaine protection<sup>153</sup>. Enfin, il faut noter que le groupe de Cairns veut un traitement identique entre les produits agricoles et industriels.

La conférence de Seattle voit également l'émergence de notions comme la sécurité et la sûreté alimentaire<sup>154</sup>, sur lesquelles les différences de conception américaine et européenne vont en s'accroissant, et qui seront l'objet de nouvelles passes d'armes juridiques.

Ainsi, l'accord de Marrakech incluait les mesures techniques non commerciales

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Les aspects non commerciaux de l'agriculture (entretien du paysage par exemple) peuvent justifier une aide directe au revenu du producteur pour le « service public » rendu. Aide qui peut compenser la baisse des subventions à l'exportation, et donc être une mesure de protectionnisme indirect, dans le sens où ce genre de mesure avantage les producteurs européens en leur assurant un revenu fixe non dépendant des marchés mondiaux.

<sup>154</sup> Michel Rainelli, « L'organisation mondiale du commerce », La découverte, Paris, 2011.

et notamment les mesures techniques sanitaires et phytosanitaires. La principale mesure dans ce domaine pose que si un État adopte une norme sanitaire ou phytosanitaire plus élevée que les normes internationales, il a la charge de la preuve « scientifique » du bien-fondé de sa réglementation. Cette mesure peut être pour un État un moyen de forcer l'entrée de ses produits sur un marché : la Communauté Européenne s'en est ainsi servi contre les réglementations américaines sur le fromage et le vin<sup>155</sup>. Elle s'est vue attaquée en retour par les États-Unis, usant du même argument, pour son interdiction du poulet aux hormones<sup>156</sup>.

### *La conférence et le cycle de Doha*

La conférence de Doha débute le 14 novembre 2001, et le cycle est censé être conclu le 1er janvier 2005. La conférence démarre sous de meilleurs auspices que celle de Seattle.

D'abord, des gages ont été donnés aux pays en voie de développement<sup>157</sup>. Le développement est pour la première fois mis officiellement à l'agenda (avec le *Doha Development Agenda*). Ensuite, une série de mini-conférences préparatoires ont eu lieu, avec des « membres représentatifs » et notamment des pays en voie de développement. Surtout, il y a eu engagement de la part de l'OMC à ne pas remettre en cause les accords de Cotonou (accords préférentiels entre l'Union Européenne et le groupe des pays Afrique-Caraïbe-Pacifique, signés le 23 juin 2000 et entrés en vigueur le 1er avril 2003)<sup>158</sup>.

Au niveau des rapports avec la société civile, les leçons de la conférence de Seattle ont été tirées : une série de réunions préparatoires informelles avec des ONG a lieu, afin de les inclure un minimum et ainsi réduire leur potentiel conflictuel.<sup>159</sup>

Les relations entre les États-Unis et la Communauté Européenne sont également meilleures. En effet, le Commissaire européen au commerce Pascal Lamy et le

---

<sup>155</sup> Hélène Delorme, Jean-Christophe Kroll, *Op. Cit.*.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> « Comprendre le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha. Son contexte, ses enjeux, ses perspectives » Olivier Cattaneo, *Op. Cit.*

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> *Ibid.*

représentant américain au commerce Robert Zoellick<sup>160</sup> se connaissent et sont amis depuis les années 1980<sup>161</sup>. Pour leur part, les négociations s'annoncent donc peu conflictuelles.

Globalement, les positions des acteurs se sont rapprochées et ils sont prêts au compromis. La déclaration ministérielle aborde ainsi les thèmes de l'environnement, des droits sociaux ou encore de la mise en place des accords, question importante pour les pays en voie de développement.

Au niveau de l'agriculture, la Communauté Européenne insiste sur la multifonctionnalité de l'agriculture qui justifie une politique de subventions, alors que les États-Unis et le groupe de Cairns veulent l'ouverture des marchés. La déclaration ministérielle est satisfaisante pour les deux positions : « Nous rappelons l'objectif à long terme [...] remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux » d'un côté ; « confirmons que les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte »<sup>162</sup>.

Les échéances sont fixées pour l'agriculture à 2003, ce qui peut sembler tôt étant donné que le problème reste le même depuis Blair House : les États-Unis et la Communauté Européenne se sont mis d'accord pour un duopole agricole, que chacun tente de dominer, et qui est contesté par les autres pays. Dans ces conditions arriver à un accord agricole général et satisfaisant pour tout le monde en moins de deux ans peut sembler ambitieux.

La première des conférences ministérielles est ainsi un échec. La rencontre de Cancun de 2003 a échoué, notamment à cause d'un front de pays en voie de développement face aux pays développés<sup>163</sup>.

Ce front réunissait initialement le Brésil, la Chine, l'Argentine, l'Inde et l'Afrique du Sud, sur la question agricole. Progressivement étoffé (Bolivie, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Equateur, Egypte, El Salvador, Guatemala, Mexique, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande, Venezuela), ce groupe veut faire pression sur la Communauté Européenne et les États-Unis. Ceci dans le but d'obtenir des engagements précis, chiffrés et concrets de diminution du soutien à l'agriculture<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> Représentant américain au commerce de 2001 à 2005.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> Déclaration ministérielle du 14 novembre 2001 : [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min01\\_f/mindecl\\_f.htm#agriculture](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm#agriculture)

<sup>163</sup> Michel Rainelli, « L'organisation mondiale du commerce », *Op. Cit.*

<sup>164</sup> *Ibid.*

(l'accord États-Unis-Union Européenne du 13 août 2003 énonce simplement le principe de diminution des aides agricoles<sup>165</sup>). Ce groupe de pression va, en moins d'un mois<sup>166</sup>, se mettre en place, et constituer le G20, dont les membres en développement sont soutenus par environ 90 États membres de l'OMC<sup>167</sup>. Selon Pascal Lamy<sup>168</sup>, le G20 a un « père politique », c'est-à-dire la volonté d'affirmer l'indépendance des pays en voie de développement face aux États-Unis et la Communauté Européenne ; et il a une « mère agricole » c'est-à-dire l'intérêt commercial pour ces États à ce que les marchés agricoles européens et américains soient le moins protégés possible (les leurs l'étant très peu).

Le duopole agricole par les États-Unis et la Communauté Européenne depuis l'accord de Blair House, à travers notamment le maintien de protection déguisée pour eux seuls, a donc joué un rôle de catalyseur dans la création du G20. Le commerce des produits agricoles n'a cependant pas été le seul point de convergence qui a permis la création de ce groupe, mais il en a été le déclencheur.

A la conférence suivante, à Hong Kong en 2005, des concessions ont semblé être faites par les États-Unis et la Communauté Européenne en direction des pays en voie de développement (sur les subventions internes, et à l'exportation). Cependant, elles ont été conditionnées (sur l'insistance surtout de la Communauté Européenne<sup>169</sup>) à l'ouverture des marchés de ces pays aux produits manufacturés européens et américains. Condition refusée par les pays en voie de développement, car elle aurait induit la destruction de leur tissu industriel et l'assujettissement à la Communauté Européenne et aux États-Unis pour l'approvisionnement en biens de consommation courante.

La réponse des pays en voie de développement à ces exigences, avant tout européennes, était prévisible. C'est pourquoi on peut penser que cette proposition a été faite dans le but conscient mais non avoué de son refus. En effet, pour la Communauté Européenne, faire une proposition de réduction de son soutien interne, auquel elle est très attachée, c'est apparaître de bonne volonté dans le domaine où elle est vue comme la mauvaise élève depuis la mise en place du GATT puis de la PAC. Et en même temps,

---

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> Discours du 24 septembre 2004 devant le Parlement Européen ; cité dans Michel Rainelli, « L'organisation mondiale du commerce », Op. Cit.

<sup>169</sup> *Ibid.*

soumettre ces concessions à des conditions inacceptables pour ses partenaires, c'est se garantir un résultat qui lui est favorable (le maintien de son soutien interne en matière d'agriculture), tout en laissant à d'autres le mauvais rôle (celui de refuser les propositions faites, « l'obstructeur »).

La Communauté Européenne utilise là une tendance lourde des négociations commerciales depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale<sup>170</sup> : elle et les États-Unis veulent conserver leur protectionnisme agricole, quand les pays en voie de développement veulent garder leur marché de consommation relativement protégé afin de permettre le développement de l'économie nationale. A ces tendances lourdes, le cycle de Doha ajoute un retour en vigueur des alliances des pays en voie de développement, le G20<sup>171</sup> prenant la suite du groupe de Cairns.

Les négociations se sont trouvées rompues à nouveau de juillet 2006 à janvier 2007. La principale raison de ce blocage a été le refus des États-Unis de rabaisser leur niveau de soutien interne, et en retour, les pays en voie de développement ont refusé de baisser leurs droits de douane sur les produits industriels<sup>172</sup>. Le blocage a été tel que la conférence de Genève, du 30 novembre au 2 décembre 2009 a failli ne jamais aboutir<sup>173</sup>.

### *L'évolution du commerce agricole mondial*

Comme on l'a vu, les rivalités agricoles entre les États-Unis et la Communauté Européenne ne cessent pas avec l'Uruguay round. A ce titre, on peut considérer avec Thierry Pouch<sup>174</sup> que le traité de libre-échange transatlantique, répond en partie au but de réduire le déficit commercial agricole des États-Unis avec la Communauté Européenne (6 milliards de dollars en moyenne depuis 2007, dont environ 2 seulement dus à la France<sup>175</sup>). Sous couvert d'harmonisation des normes, les États-Unis peuvent

---

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> Il s'agit du groupe le plus connu et le plus influent, mais il n'est pas le seul. On trouve par exemple le « Groupe des 90 » qui réunit des pays africains, du Pacifique et d'Afrique Centrale ; ou encore le « G33 » qui réunit des pays asiatiques, africains et sud-américains dans un but de protection et de développement de leur agriculture.

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> Thierry Pouch, « Le commerce international de produits agricoles et ses rivalités permanentes », *Op. Cit.*

<sup>175</sup> *Ibid.*

chercher à influencer sur la structure productive européenne, et donc à la dominer<sup>176</sup>. La longueur de ces négociations pour un traité transatlantique, commencées en 2013, et leur difficulté, montrent que l'agriculture demeure un sujet à part dans la négociation. Les États-Unis et la Communauté Européenne s'affrontent au sein de leur duopole (mis en place par les conséquences en droit international commercial de leur accord bilatéral de Blair House) pour en gagner l'hégémonie.

Mais à côté de ce duopole, d'autres États à fort potentiel agricole montent en puissance, que l'on retrouve d'ailleurs dans le G20. Le Brésil est ainsi le troisième exportateur agricole mondial, derrière les États-Unis et l'Union Européenne - mais devant la France<sup>177</sup>. L'Inde est devenue en 2012 le premier exportateur mondial de viande bovine (de la viande de buffle)<sup>178</sup>. La Chine capte quant à elle 60% des flux mondiaux de soja<sup>179</sup>, ce qui lui donne un pouvoir certain sur les marchés, mais aussi sur d'autres États, qu'elle peut « asphyxier en soja ».

Le duopole euro-américain sur l'agriculture semble donc compromis. Il y a désormais d'autres acteurs, avec lesquels il faut compter, et pour qui les logiques commerciales définies à Blair House n'ont pas de sens ou sont iniques. Ces nouveaux acteurs ont chacun leurs agendas et leur priorité : le Brésil pousse ainsi à l'ouverture des marchés européens et américains pour son complexe agro-alimentaire, tandis que l'Inde fait traîner ces tentatives de libéralisation pour ne pas rompre son équilibre villes-campagnes<sup>180</sup>.

Le fait que l'accord de Marrakech, héritier de l'accord de Blair House, reste le cadre normatif de l'OMC en matière d'agriculture, peut dès lors expliquer les blocages de l'OMC (en « mort cérébrale »<sup>181</sup>) et la tendance récente des États à passer outre l'OMC, par le bilatéralisme ou le multilatéralisme.

---

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> Thierry Pouch, « Le commerce international de produits agricoles et ses rivalités permanentes », *Op. Cit.*

<sup>181</sup> *Ibid.*

Nous avons laissé le *Doha round* en suspens. L'OMC aussi apparemment, la page internet consacré au cycle de Doha mentionnant son début<sup>183</sup>, mais ne parlant aucunement d'une fin.

Pascal Lamy semble avoir réussi à passer la crise, en arguant que la libéralisation commerciale était le remède aux méfaits de la crise de 2008.

Néanmoins, la localisation géographique des dernières conférences ministérielles de l'OMC n'est pas anodine.

Il y en a d'abord deux à Genève, directement consécutives à la crise de 2008 (30 novembre-2 décembre 2009 ; 15-17 décembre 2011). Genève, c'est l'enceinte neutre, LE lieu de la négociation. Dans l'urgence et le désarroi de la crise de 2008, c'est « naturellement », par habitude et par habitus, que se sont tournés vers le lac Léman les regards des dirigeants occidentaux (dont fait partie Pascal Lamy, énarque) pour prendre les mesures d'urgence face à la crise.

Ensuite, acte ayant été pris des nouveaux rapports de force au sein de l'OMC, les autres conférences ministérielles ont lieu hors de l'Europe.

La conférence de Bali a lieu du 3 au 6 décembre 2013 dans l'île indonésienne. Il y est décidé d'un nouveau train de décision, le « paquet de Bali »<sup>184</sup>.

Les pays en voie de développement obtiennent notamment que soient reconnus les « services de caractère général de l'agriculture ». Ces pays obtiennent également le droit de constituer des stocks à des fins de sécurité alimentaire, jusque-là considérés comme des distorsions au libre-échange. On peut y voir un geste en direction de ces pays suite aux émeutes de la faim qui les ont touchés autour de 2008, et dont les politiques agricoles de la Communauté Européenne et des États-Unis ont souvent été désignés comme en grande partie responsables<sup>185</sup>.

On peut également interpréter ces concessions faites aux pays en voie de développement comme une victoire relative du point de vue européen sur l'agriculture.

---

<sup>182</sup> La page du site de l'OMC concernant la conférence de Cancun (2003) rencontrant un problème, jusqu'au dernier jour de consultation (31/05/2017), l'étude de la question agricole lors de cette conférence nous a été impossible.

<sup>183</sup> [https://www.wto.org/french/tratop\\_f/dda\\_f/dda\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dda_f.htm) Consulté le 26 mai 2017.

<sup>184</sup> [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/mc9\\_f/bali\\_texts\\_combined\\_f.pdf](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/bali_texts_combined_f.pdf)

<sup>185</sup> « Emeutes de la faim », in *La valise diplomatique*, 14 avril 2008, Les blogs du diplo, [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)  
[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/mc9\\_f/bali\\_texts\\_combined\\_f.pdf](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/bali_texts_combined_f.pdf)

En effet, la Communauté Européenne, tout au long des négociations agricoles du GATT, en particulier celle de Blair House, puis de l'OMC, a insisté sur la particularité et les nombreuses dimensions autres que commerciales de l'agriculture, pour justifier et maintenir la protection de son agriculture à travers la PAC. Ce faisant, elle a inauguré l'argument selon lequel les apports de l'agriculture pour un pays sont plus importants que son seul poids commercial. L'agriculture se doit donc d'être soutenue, afin que ces « services publics » soient rendus. Cette « multifonctionnalité » de l'agriculture a été rappelée et défendue avec vigueur par la Communauté Européenne lors de la négociation de Blair House<sup>186</sup>. A cette occasion, la Communauté Européenne inaugure donc un argumentaire et l'installe dans l'environnement de la négociation multilatérale mondiale. On peut considérer que ce fut un succès, eu égard à sa réutilisation par les pays en voie de développement et à sa reconnaissance dans la « paquet de Bali ».

Ce « paquet », texte final de la conférence, rappelle encore une fois la volonté de la part de l'OMC de réduire les subventions à l'exportation. Ce rappel est une reconnaissance *de facto* de la spécificité de l'agriculture. En effet, cette réduction est un but né avec le GATT. La persistance de cette question tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle, et après, montre la sensibilité et l'importance qu'elle peut avoir pour les États en négociation.

La conférence suivante s'est déroulée à Nairobi du 15 au 19 décembre 2015, et a débouché sur une quasi-révolution. En effet, à cette occasion, les subventions à l'exportation ont été officiellement éliminées<sup>187</sup>.

On a là l'élimination d'un des points les plus frappants du duopole mondial euro-américain en matière de commerce agricole. La domination des États-Unis et de la Communauté Européenne sur l'agriculture semble s'amenuiser. Cependant, la conférence de Nairobi ne change pas grand-chose pour ce qui est des politiques de soutien interne. Leur principe, reconnu à Blair House (avec la clause de paix) demeure. L'avance prise en agriculture par les États-Unis et la Communauté Européenne, la structure de leurs agricultures, font que leurs politiques agricoles sont difficiles à attaquer dans des négociations. Et que, en interne, elles sont quasi impossibles à remettre en cause, étant donné l'importance qu'elles ont prise au cours des années. On a donc un bastion, un privilège des deux grands propriétaires terriens sur la possibilité de

---

<sup>186</sup> Cf. p. 62.

<sup>187</sup> [https://www.wto.org/french/news\\_f/spra\\_f/spra108\\_f.htm](https://www.wto.org/french/news_f/spra_f/spra108_f.htm)

mettre en place des politiques agricoles internes protectionnistes, causes et effets de leur poids dans la production et le commerce de produits agricoles au niveau mondial.

C'est pourquoi il aurait été intéressant de voir pourquoi les États-Unis et la Communauté Européenne ont accepté à Nairobi la suppression des subventions à l'exportation, mais ceci ne rentre pas dans le cadre de ce travail. Malgré cette suppression, l'héritage de Blair House reste prégnant mais il s'atténue. En effet, un accord bilatéral États-Unis-Communauté Européenne ayant vocation à régir (indirectement), le commerce agricole mondial serait beaucoup plus difficilement accepté par les autres États et par l'OMC. Néanmoins, le poids de ces deux acteurs dans le secteur agricole reste important, et ils peuvent donc influencer les décisions multilatérales à leur avantage.

On verra ce qu'il adviendra à la prochaine conférence ministérielle de l'OMC, du 11 au 14 décembre 2017 à Buenos Aires.

\*\*\*

Ces vingt dernières années ont été marquées par la redéfinition des rapports de force en matière d'agriculture. Redéfinition qui s'est effectuée dans un cadre juridique international fortement inspiré par l'accord de Blair House, accord datant d'une époque où les États-Unis et la Communauté Européenne se partageaient la production et le commerce des produits agricoles. La redéfinition des rapports de force dans un cadre juridique désuet a amené au grippage du système multilatéral de l'OMC dans les années 2000, qui semble aujourd'hui être en train de se résorber, à travers la progressive remise en cause de l'héritage de Blair House.

\*\*\*\*\*

L'accord de Blair House favorise la conclusion de l'Uruguay round. Il a été retouché avec l'accord bilatéral États-Unis-Communauté Européenne du Breydel, qui lui-même sera « traduit en langage international » dans l'accord de Marrakech.

Si l'Uruguay round amène la création de l'organisation mondiale du commerce, le corollaire de ce fait est que les rapports de force qui ont présidé à la conclusion de ce cycle de négociations commerciales multilatérales vont déterminer les orientations de cette nouvelle OMC. Donc, qui aura tiré son épingle du jeu lors de l'Uruguay round se retrouvera en position dominante au sein de l'OMC et pour les négociations commerciales à venir.

Aussi, l'OMC consacra-t-elle la position dominante des États-Unis et de la Communauté Européenne dans l'agriculture en prenant comme base juridique pour le commerce de produits agricoles l'accord conclu entre eux. Conséquemment, les rivalités et les non-dits latents lors de la conclusion de cet accord se sont retrouvés dans le fonctionnement de l'OMC. La Communauté Européenne s'escrima ainsi à limiter les réductions des subventions à l'exportation et à sauvegarder le principe du soutien interne, face à des États-Unis souhaitant supprimer le soutien à l'exportation.

En intégrant l'héritage de Blair House à son fonctionnement, l'OMC intégra aussi son négatif, à savoir le mécontentement des pays en développement face au fonctionnement du commerce agricole mondial. Ces pays, exportateurs de produits (dits « exotiques » selon un tropisme européen) à destination des marchés américains et européens, sont également importateurs de denrées alimentaires de base (produites par les États-Unis et la Communauté Européenne). Pour eux, l'accord de Blair House et ses conséquences dans le commerce mondial des produits agricoles est vu comme une double peine. L'accord permet en effet aux États-Unis et à la Communauté Européenne de garder une certaine protection interne, ce qui interdit ces marchés à la production des pays en développement ; et en même temps, il force à la libéralisation des marchés agricoles, offrant ainsi leurs marchés nationaux aux producteurs européens et américains.

Cet héritage de Blair House semble être actuellement remis en question, avec la suppression complète des subventions à l'exportation à la conférence de Nairobi. Sous l'effet de la restructuration de la production agricole (poids croissant du Brésil, de

l'Inde, de l'Argentine) et du commerce mondial en général<sup>188</sup>, les États-Unis et la Communauté Européenne ont dû consentir à une réadaptation du cadre juridique du commerce mondial des produits agricoles.

La sauvegarde ou la suppression de l'héritage de Blair House, et avec celui-ci, le maintien ou la remise en cause de la domination des États-Unis et de la Communauté Européenne en matière agricole semble devoir être un des enjeux à venir pour l'OMC.

\*\*\*\*\*

## **CONCLUSION**

---

<sup>188</sup> Le poids actuel de la Chine peut lui permettre de redéfinir les règles du commerce mondial. Une redéfinition à l'avantage des pays en développement peut rentrer dans la stratégie diplomatique de Pékin, en s'attirant ainsi les bonnes grâces de ces pays. On se rappelle également que l'enjeu alimentaire est réel en Chine, et une éventuelle action diplomatique en direction des pays en développement peut lui assurer un approvisionnement favorable ou alternatif.

L'Uruguay round s'inscrit dans la continuité des précédents cycles de négociation du GATT. Comme les cycles de négociation qui l'ont précédé, il vise à une libéralisation générale des échanges, mais aussi et surtout il vise explicitement à l'inclusion de l'agriculture au système du GATT.

Ce qui n'était d'abord qu'un enjeu parmi d'autres va peu à peu se muer en point focal du cycle d'Uruguay. Assez rapidement, l'agriculture a conditionné les avancées des négociations dans les autres secteurs commerciaux (tout comme elle a été également utilisée stratégiquement dans d'autres pans de la négociation).

Cette focalisation a été accentuée par la place spéciale de l'agriculture dans les inconscients collectifs américains et européens. Cette place, et l'impact en politique intérieure qui lui est associé, est déconnectée du poids réel de l'agriculture dans l'économie. De même, les représentations communes de l'agriculture aux États-Unis et dans la Communauté Européenne ont peu à voir avec la réalité des politiques agricoles mises en place par ces acteurs.

Ceux-ci ont en effet des politiques agricoles relativement similaires, en cela qu'elles visent à exporter au maximum, et à protéger le producteur. Cependant, l'agriculture américaine étant plus productive, la politique agricole américaine va plus pousser à l'exportation et à la production, quand la politique agricole européenne, si elle a aussi un but d'exportation, a une portée beaucoup plus protectrice et protectionniste (étant donné les plus petites structures productives européennes).

Les deux principaux acteurs en matière agricole ont donc des politiques agricoles qui vont à l'encontre des règles du GATT, car elles sont techniquement des distorsions aux échanges. Or, ces acteurs ont intérêt à la libéralisation des échanges de produits agricoles : une libéralisation des échanges leur permettrait d'emporter les marchés où la production locale ne serait pas assez concurrentielle face à leur production très compétitive. Mais, ils ne souhaitent pas revenir sur leurs politiques agricoles, étant donné le poids politiques et symboliques qu'elles ont<sup>189</sup>. Aussi, ils ont tendance à bloquer toute mesure du GATT remettant en cause leur politique agricole, même si ces mesures pourraient leur être profitables. C'est cette contradiction qui a retardé l'inclusion de l'agriculture aux règles du GATT, et la conclusion de l'Uruguay round, chacun voulant que l'autre ouvre son marché sans devoir ouvrir le sien.

Le déblocage ne pouvait donc venir que d'un accord, une entente, entre les deux

---

<sup>189</sup> A cette raison partagée s'ajoute, pour la Communauté Européenne, la crainte de voir son marché intérieur conquis par la production américaine en cas de démentèlement de sa politique agricole.

principaux producteurs agricoles mondiaux, sur le commerce mondial des produits agricoles. Cette entente n'allait pas de soi, elle a été poussée, légèrement par l'action d'Arthur Dunkel, mais aussi par la réforme interne à la Communauté Européenne. Le moment politique aux États-Unis a aussi beaucoup compté, l'équipe dirigeante en sursis étant plus disposée à accepter un accord *a minima*. Ce dont n'a pas manqué de profiter la Communauté Européenne.

L'accord obtenu à Blair House est avant tout la reconnaissance du cadre de condominium euro-américain sur le commerce agricole mondial. Chacun fait des concessions vers l'autre : acceptation d'une baisse des subventions à l'exportation pour la Communauté Européenne, acceptation de la PAC avec la clause de paix pour les États-Unis. Il est une sorte de pacte de non-agression. Il définit un premier cadre de concurrence, un mode de coexistence compétitif entre la Communauté Européenne et les États-Unis en agriculture. Les États-Unis espèrent ainsi rouvrir la négociation afin de réduire encore les subventions à l'exportation, quand la Communauté Européenne veut conserver le soutien interne à travers l'argument de la « multifonctionnalité » de l'agriculture. On le voit, le débat agricole entre États-Unis et Communauté Européenne n'est pas clos par l'accord de Blair House ; il est plutôt codifié à cette occasion.

Ce « code » (modifié au Breydel, à Bruxelles) fut retranscrit dans l'accord final de l'Uruguay round à Marrakech, devenant l'Accord Agricole de l'Uruguay round. L'accord entre les deux premières puissances agricoles devint alors droit international. L'accord de Blair House a donc une influence directe sur l'architecture institutionnelle de l'organisation mondiale du commerce, qui est créée avec l'accord de Marrakech. La domination mondiale de la Communauté Européenne et des États-Unis sur l'agriculture semble donc devoir devenir le mode de fonctionnement de la nouvelle organisation quant au commerce international des produits agricoles.

Néanmoins, l'évolution des données de ce commerce, et l'évolution économique mondiale font qu'au cours des années 2000, ce cadre juridique est de moins en moins adapté à la réalité agricole mondiale. Les demandes des pays en développement se font de plus en plus pressantes, et les arguments des États-Unis et de la Communauté Européenne pour repousser leur satisfaction, de moins en moins convaincants. L'héritage de Blair House semble devoir se déliter peu à peu.

L'Uruguay round intègre donc l'agriculture aux règles du commerce

international. Néanmoins, le commerce mondial des produits agricoles reste un domaine spécial : ce secteur fait son entrée au GATT sous l'égide des États-Unis et de la Communauté Européenne. Or, au moment de son insertion, ces deux acteurs ne souhaitaient pas sa libéralisation complète. Son insertion est incomplète, et à ce jour, les mesures de soutien interne (pourtant considérées comme de scandaleuses distorsions aux échanges) restent d'actualité.

De même lors des conférences de l'OMC de cette première partie de XXI<sup>ème</sup> siècle, une nouvelle spécificité de l'agriculture est progressivement reconnue. La prétendue insertion de l'agriculture au système commercial mondial ne semble être faite que pour permettre des exceptions et des exemptions au cas par cas. Le plus grand pas vers la libéralisation complète semble avoir été plutôt réalisé à la conférence de Nairobi, où ont été éliminées complètement les subventions à l'exportation. Aussi, la conférence de Nairobi semble « finir le travail » de l'Uruguay round. Cependant, le soutien interne reste indemne, tant dans son principe que dans sa mise en œuvre. En ce sens, la conférence de Nairobi se place dans la droite ligne de l'accord de Blair House. Elle ne touche pas au soutien interne, ce qui avantage les États qui ont les moyens de ce soutien. Et elle supprime les subventions à l'exportation et les barrières douanières, arrivant au bout du chemin entamé à Blair House.

L'héritage de la position de la Communauté Européenne à Blair House reste prégnant, et semble même avoir gagné en vigueur ces dernières années. La redéfinition des rapports de force mondiaux en termes d'agriculture s'accompagne en effet d'une revalorisation de l'agriculture comme secteur spécial, dont l'insertion au cadre des règles du commerce mondial doit se faire avec précaution et prudence. Et cela, que ce soit pour des raisons environnementales, ou de sécurité alimentaire. Le productivisme et la commercialisation à outrance en matière agricole ont désormais mauvaise presse en Europe ou aux États-Unis. Une nouvelle définition de leur politique agricole semble de plus en plus nécessaire.

L'émergence de nouveaux acteurs agricoles mondiaux fait que le cadre défini lors de l'accord de Blair House semble de plus en plus en décalage. En effet, si en matière d'agriculture, la puissance des États-Unis et de la Communauté Européenne reste bien réelle, elle est désormais relativisée par de nouveaux acteurs.

Il faut noter que ces acteurs étaient déjà présents lors de l'Uruguay round. Que ce soit le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Australie, le groupe de Cairns ou les pays en voie de

développement, ils ont tous pesé sur la négociation. De même, les rapports de force interne aux États-Unis, et surtout, à la Communauté Européenne, ont influencé leur position respective, et donc le résultat final de Blair House. Toutes ces influences ont été plus importantes que ce que nous avons pu seulement esquisser dans cette étude.

Malgré ces influences, l'accord de Blair House reste celui qui définit, entre deux puissances agricoles et diplomatiques mondiales, un partage de la production et conséquemment, du commerce agricole au niveau mondial. Ce partage se fait dans le cadre de négociations commerciales multilatérales. Ce multilatéralisme est utilisé par les États-Unis et la Communauté Européenne pour donner un gage de respectabilité à leur entente bilatérale. La remise en cause récente de l'héritage de cette entente peut être vue comme la nouvelle capacité de nouveaux acteurs à utiliser les cadres institutionnels internationaux. D'autant que ceux-ci ont été conçus par et pour les États-Unis et la Communauté Européenne, allant même dans le cas du commerce agricole, à reprendre leur accord bilatéral. Qu'elle soit signe d'un affaiblissement des États-Unis ou de la Communauté Européenne dans le rapport de force international, ou bien d'une montée en puissance d'autres acteurs, la remise en question du cadre normatif hérité de Blair House soulève des questions plus générales dans les relations internationales.

# ANNEXES

Tableau chronologique des signatures du GATT :

<b>PAYS</b>	<b>Année d'entrée dans le GATT</b>
Afrique du Sud	1948
Australie	1948
Belgique	1948
Brésil	1948
Canada	1948
Cuba	1948
États-Unis	1948
France	1948
Inde	1948
Luxembourg	1948
Myanmar	1948
Norvège	1948
Nouvelle-Zélande	1948
Pakistan	1948
Pays-Bas	1948
Royaume-Uni	1948
Sri Lanka	1948
Zimbabwe	1948
Chili	1949

Danemark	1950
Dominique	1950
Finlande	1950
Grèce	1950
Haïti	1950
Indonésie	1950
Italie	1950
Nicaragua	1950
République Dominicaine	1950
République Slovaque	1950
Suède	1950
RFA	1951
Autriche	1951
Pérou	1951
Turquie	1951
Uruguay	1953
Japon	1955
Ghana	1957
Malaisie	1957
Nigeria	1960
Sierra Leone	1961
Tanzanie	1961
Israël	1962
Ouganda	1962
Portugal	1962
Trinité-et-Tobago	1962
Bénin	1963
Burkina Fasso	1963
Cameroun	1963
Chypre	1963
Congo-Brazzaville	1963
Côte d'Ivoire	1963
Espagne	1963
Gabon	1963
Jamaïque	1963
Koweït	1963
Madagascar	1963
Mauritanie	1963
Niger	1963
République Centrafricaine	1963
Sénégal	1963
Tchad	1963
Kenya	1964
Malawi	1964
Malte	1964
Togo	1964
Burundi	1965
Gambie	1965
Guyana	1966
Rwanda	1966

Suisse	1966
Yougoslavie	1966
Argentine	1967
Barbade	1967
Corée du Sud	1967
Irlande	1967
Pologne	1967
Islande	1968
Egypte	1970
Maurice	1970
RDC (ex Zaïre)	1971
Roumanie	1971
Bangladesh	1972
Hongrie	1973
Singapour	1973
Suriname	1978
Philippines	1979
Colombie	1981
Thaïlande	1982
Zambie	1982
Bélize	1983
Maldives	1983
Hong Kong	1986
Mexique	1986
Antigua et Barbuda	1987
Botswana	1987
Maroc	1987
Lesotho	1988
Bolivie	1990
Costa Rica	1990
Tunisie	1990
Venezuela	1990
El Salvador	1991
Guatemala	1991
Macao	1991
Mozambique	1992
Namibie	1992
Bahreïn	1993
Bruneï	1993
Fidji	1993
Mali	1993
République Tchèque	1993
Sainte-Lucie	1993
Saint-Vincent-et-Grenadines	1993
Swaziland	1993
Angola	1994
Djibouti	1994
EAU	1994
Grenade	1994
Guinée	1994

Guinée-Bissau	1994
Honduras	1994
Iles Salomon	1994
Liechtenstein	1994
Papouasie-Nouvelle-Guinée	1994
Paraguay	1994
Qatar	1994
Saint-Kitts-et-Nevis	1994
Slovénie	1994

Source : [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/gattmem\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/gattmem_f.htm)

## SOURCES

### *GATT Focus*

Numéros de 1981 à 1994 (sauf le numéro 7), Fonds documentaire de la Bibliothèque Nationale et Universitaire de Strasbourg.

[www.cvce.eu](http://www.cvce.eu)

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/gattmem\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/gattmem_f.htm)

Tableau des signatures du GATT, par ordre alphabétique des pays signataires.

[https://www.wto.org/french/tratop\\_f/dda\\_f/dda\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dda_f.htm)

Page du site internet de l'OMC consacrée au cycle de Doha.

[https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/ursum\\_f.htm#Uruguay](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/ursum_f.htm#Uruguay)

Page du site internet de l'OMC consacrée aux textes juridiques issus de l'Uruguay round.

<http://www.ina.fr/recherche/search?search=GATT>

Résultat de la recherche « GATT » dans les archives de l'Institut National de l'Audiovisuel.

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min96\\_f/st5.pdf](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/st5.pdf)

Déclaration de Charlene Barshefsky lors de la séance inaugurale de la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour (9 décembre 1996).

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min96\\_f/st11.pdf](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/st11.pdf)

Déclaration de Yves Galland (ministre français des finances et du commerce extérieur) lors de la séance inaugurale de la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour (9 décembre 1996).

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min98\\_f/mc98\\_f/st57.pdf](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min98_f/mc98_f/st57.pdf)

Déclaration de Charlene Barshefsky lors de la séance inaugurale de la deuxième conférence ministérielle de l'OMC à Genève (18 mai 1998).

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min98\\_f/anniv\\_f/clinton\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min98_f/anniv_f/clinton_f.htm)

Déclaration de William J. Clinton lors de la deuxième conférence ministérielle de l'OMC à Genève, décembre 1998.

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min99\\_f/min99\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/min99_f.htm)

Section « Proposition des membres » : liste des proposition préliminaires des membres de l'OMC lors de la troisième conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (30 novembre - 3 décembre 1999).

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min99\\_f/french/about\\_f/resum01\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/french/about_f/resum01_f.htm)

Résumé des réunions du 1<sup>er</sup> décembre 1999, lors de la troisième conférence ministérielle de l'OMC à Seattle.

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min99\\_f/french/about\\_f/07ag\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/french/about_f/07ag_f.htm)

Questions relatives à l'agriculture soulevées lors de la troisième conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999.

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min99\\_f/french/about\\_f/resum03\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/french/about_f/resum03_f.htm)

Résumé des réunions du 3 décembre 1999, lors de la troisième conférence ministérielle de l'OMC.

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min01\\_f/mindecl\\_f.htm#agriculture](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm#agriculture)

Déclaration ministérielle de clôture de la quatrième conférence ministérielle de l'OMC à Doha, le 14 décembre 2001.

[https://www.wto.org/french/news\\_f/spra\\_f/spra108\\_f.htm](https://www.wto.org/french/news_f/spra_f/spra108_f.htm)

Allocution de clôture du directeur général de l'OMC, Roberto Azevedo, lors de la dixième conférence ministérielle de l'OMC, le 19 décembre 2015 à Nairobi.

Accord général sur les Tarifs douanier et le Commerce.

Accord sur le commerce des aéronefs civils.

## BIBLIOGRAPHIE

Bazin, G., Charvet, J.-P., & Devienne, S. (2005/1).

Politique agricole et agriculture aux États-Unis : évolution et enjeux actuels.

*Annales de Géographie n° 641.*

Paris

Armand Colin.

Bensch, A., & Paemen, H. (1995).

Du GATT à l'OMC : la Communauté Européenne dans l'Uruguay round.

Louvain la Neuve

Leuven University Press.

Berthelot, J. ( décembre 1993).

Contre les aberrations du productivisme en agriculture.

*Le Monde Diplomatique.*

Bureau, J.-C., & Thoyer, S. (2014).

La Politique Agricole Commune.

Paris

La Découverte.

Cattaneo, O. (2002, décembre).

Comprendre le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha. Son contexte, ses enjeux, ses perspectives.

*Les Etudes du CERI n°92.*

Cloos, J., & Margue, T.-L. (1994).

Les négociations agricoles de l'Uruguay round : déroulement et résultats.

*Revue du Marché Commun.*

de Souza Farias, R. (2009).

O Brasil e o GATT (1973-1993) : unidades decisórias e política externa.

Brasilia

Universidade de Brasilia.

Delorme, H., & Kroll, J.-C. (2002/1 (no 117)).

L'accord agricole de Marrakech : contenu, mise en œuvre et perspectives.

*Mondes en développement*, pp. 55-63.

Diplomatique, R. d. (2008, avril 14).

[https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/mc9\\_f/bali\\_texts\\_combined\\_f.pdf](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/bali_texts_combined_f.pdf).

Récupéré sur [wwwmonde-diplomatique.fr](http://wwwmonde-diplomatique.fr).

Ducoudray, A., & Vacaro, E. (2015).

Mobutu dans l'espace.

Futuropolis.

Dupraz, C. L. (2012, novembre-décembre).

Débat : l'agenda de Doha et les enjeux pour les pays pauvres hérités de l'Uruguay round, le cadre des négociations agricoles est à revoir.

*Economie rurale*.

Fahl, G. (1978).

Note sur le contrat du 20 octobre 1978 entre le Zaïre et l'OTRAG .

*Annuaire français de droit international*.

Feldman, E. J., & Chaillet, P. (. (2009/3).

La paralysie des négociations de Doha : les subventions agricoles en Europe et aux États-Unis.

*Politique américaine n°15*, pp. 81-96.

INSEE. (1949).

La structure des exploitations agricoles en France.

Paris

Presses Universitaires de France.

INSEE. (s.d.). INSEE, Enquête Emploi ; cf. ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, Centre d'études et de prospective,

Analyse, « Les agriculteurs dans la société », 14, avril 2010, p. 1.

Lebeau, R. (2004).

Les grands types de structure agraire dans le monde.

Paris

Armand Colin.

Lefebvre, M. (2008).

La politique étrangère américaine.

Paris

Presses Universitaires de France.

Mélandri, P. (2003/5).

L'unilatéralisme, stade suprême de l'exceptionnalisme ?

*Le Débat*, n°127, pp. 19-41.

- Meunier, S. (2005).  
L'union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales.  
Paris  
Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Meyer, N. (2010).  
« Avant-propos ».  
Dans B. Hervieu, & al, Les mondes agricoles en politique.  
Paris  
Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Nouvelles de l'Uruguay Round. (1993, Septembre 14).
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques ; Divison des échanges et des marchés agricoles. (1994).  
Marché mondial des oléagineux : politique et perspectives.  
Paris.
- Paxton, R. O. (1996).  
Le temps des chemises vertes. Révoltes paysannes et fascisme rural, 1929-1939.  
Paris  
Editions du Seuil.
- Petiteville, F. (2013).  
Chap. 11 : Les négociations multilatérales à l'OMC.  
Dans F. Petiteville, D. Placidi-Frot, & al, *Négociations Internationales* (pp. 345-372).  
Paris  
Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Planhol, X. d., & Claval, P. (1988).  
Géographie Historique de la France.  
Fayard.
- Pouch, T. (2015/1).  
Le commerce international de produits agricoles et ses rivalités permanentes.  
*Hérodote*, pp. 108-124.
- Visset, O., Kerspern, R., & Constantinesco, d. p. (1993).  
Les problèmes de compatibilité entre les accords du GATT et la réforme de la PAC.  
*Mémoire de l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg.*

#### Références en ligne

[http://cartelfr.louvre.fr/cartelfr/visite?srv=car\\_not\\_frame&idNotice=9629](http://cartelfr.louvre.fr/cartelfr/visite?srv=car_not_frame&idNotice=9629). (s.d.).

<http://classes.bnf.fr/dossiecr/ci-cunei.htm>. (s.d.).

*[http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NV.AGR.TOTL.ZS?  
end=2015&start=1960](http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NV.AGR.TOTL.ZS?end=2015&start=1960). (s.d.).*

*<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/duopole/26995>. (s.d.).*

*<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/duopsone/26996>. (s.d.).*

*[https://ropercenter.cornell.edu/polls/us-elections/how-groups-voted/how-groups-voted-  
1992/](https://ropercenter.cornell.edu/polls/us-elections/how-groups-voted/how-groups-voted-1992/). (s.d.).*

# INDEX

- Andriessen Frans : pp. 56 ; 58 ; 63.  
Balladur Edouard : pp. 63 ; 65.  
Baker James : p.51.  
Barshefsky Charlene : pp. 76 ; 78.  
Bérégovoy Pierre : pp.63 ; 64 ; 65.  
Brittan Leon : pp. 63 ; 64 ; 68 ; 78.  
Bush George H.W. : pp. 30 ; 46 ; 51 ; 54 ; 57 ; 63.  
Clinton William : pp. 30 ; 54 ; 63 ; 76 ; 78.  
De Gaulle Charles : pp. 17 ; 25.  
Delors Jacques : pp. 52 ; 55 ; 63;  
Dumas Rolland : p. 51.  
Dunkel Arthur : pp. 33 ; 41 ; 45 ; 46 ; 63 ; 64 ; 91.  
Espy Mike : p. 64.  
Glickman Daniel : p. 77.  
Guillaume, François : p. 36.  
Hills Carla : pp. 54 ; 56 ; 57 ; 64.  
Kantor Mickey : pp. 64 ; 68.  
Kohl Helmut : pp. 29 ; 30 ; 51 ; 67.  
Lamy Pascal : pp. 77 ; 80 ; 81 ; 85.  
Legras Guy : p. 53.  
Mac Sharry Ray : pp. 48 ; 55 ; 56 ; 57 ; 63.  
Madigan Ed : pp. 56 ; 57 ; 64.  
Mansholt Sicco : p. 47.  
Mitterrand François : pp. 29 ; 51.  
Noir Michel : p. 36.  
Reagan Ronald : p.31.  
Santer Jacques : p. 76.  
Sodré Abreu : p. 37.

Steichen René : p. 63.

Sutherland Peter : pp. 64 ; 69.

Thatcher Margaret : p. 29.

Van den Broeck Hans : p. 63.

Zoellick Robert : p. 80.

# Table des matières

SOMMAIRE.....	3
AVANT-PROPOS.....	5
INTRODUCTION.....	6
Partie I : Les négociations agricoles avant Blair House.....	13
Chapitre 1-Les agricultures américaine et européenne.....	14
Des exploitations structurellement différentes.....	14
Des différences de structure de production agricole qui entraînent des différences dans les politiques agricoles.....	16
Des agricultures dominantes.....	20
Chapitre 2-Les rounds antérieurs et l'agriculture.....	23
La progressive sanctuarisation de l'agriculture dans le GATT.....	23
Le tournant du Kennedy round.....	24
L'inscription de l'Uruguay round dans un contexte de bouleversements historiques.....	27
L'effet loupe de GATT Focus.....	32
Chapitre 3-L'Uruguay round et l'agriculture avant Blair House.....	35
Le cadre de négociation.....	35
L'exemple de la position brésilienne.....	36
Les premières rencontres dans le cadre de l'Uruguay round et les débats sur l'agriculture.....	38
PARTIE II-Le déroulement et les résultats de la négociation de Blair House.....	41
Chapitre 4- Les panels oléagineux.....	42
Chapitre 5- Le Dunkel Draft et la réforme Mac Sharry.....	45
Le Dunkel Draft.....	45
La réforme Mac Sharry.....	46
La réforme Mac Sharry et ses liens avec les négociations internationales alors en cours.....	48
L'agenda interne à la Communauté Européenne crée le blocage international.....	50
Chapitre 6- Les deux jours de Blair House.....	53
Une négociation sous pression.....	53
Une négociation plus personnelle qu'institutionnelle.....	55
Un accord relativement favorable à la Communauté Européenne.....	57
PARTIE III-Les répercussions et évolutions de l'accord de Blair House.....	62
Chapitre 7- La fin difficile de l'Uruguay round (novembre 1992-décembre 1993).....	63
Des changements de directions politiques.....	63
La forte opposition de la France.....	64
L'accord du Breydel.....	67
Chapitre 8- L'accord de Marrakech.....	70
Les clauses de l'accord agricole de Marrakech.....	70
Un accord à la convenance des États-Unis et de la Communauté Européenne.....	71

<u>Chapitre 9 : La mise en place de l'OMC et le cycle de Doha.....</u>	<u>74</u>
<u>    Les premières conférences ministérielles (Singapour, Genève, Seattle).....</u>	<u>75</u>
<u>    La conférence et le cycle de Doha.....</u>	<u>79</u>
<u>    L'évolution du commerce agricole mondial.....</u>	<u>83</u>
<u>    Les dernières conférences ministérielles : Genève, Bali, Nairobi.....</u>	<u>84</u>
<u>CONCLUSION.....</u>	<u>90</u>
<u>ANNEXES.....</u>	<u>94</u>
<u>    Tableau chronologique des signatures du GATT :.....</u>	<u>95</u>
<u>SOURCES.....</u>	<u>98</u>
<u>BIBLIOGRAPHIE.....</u>	<u>101</u>
<u>Références en ligne.....</u>	<u>103</u>
<u>INDEX.....</u>	<u>105</u>
<u>Table des matières.....</u>	<u>107</u>