

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

**MODULE DE FORMATION POUR
LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES
MULTILATÉRALES SUR L'AGRICULTURE**

**ÉTUDES DE LA CNUCED SUR
LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES
ET LA DIPLOMATIE COMMERCIALE**



NATIONS UNIES

**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE
DÉVELOPPEMENT**

**MODULE DE FORMATION POUR LES
NÉGOCIATIONS COMMERCIALES
MULTILATÉRALES SUR
L'AGRICULTURE**



NATION UNIES

New York et Genève, mars 2007

GE.07-50817

NOTE

- Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.
- Les opinions exprimées dans le présent volume sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites, ni quant à leur système économique ou leur stade de développement.
- La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur de la présente publication est autorisée. Toutefois, en pareil cas, il doit être fait mention de la source et de la cote du document et un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité doit être envoyé au secrétariat de la CNUCED, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse.

Pour plus de renseignements sur le Service des négociations
et de la diplomatie commerciales et ses activités,
prière de contacter:

M^{me} Mina MASHAYEKHI
Chef du Service des négociations et
de la diplomatie commerciales
Division du commerce international des biens
et services, et des produits de base
Tél.: +41 22 917 56 40
Fax: +41 22 917 00 44
Adresse électronique: trade.negotiations@unctad.org
www.unctad.org/tradenegotiations
www.unctad.org/dispute

UNCTAD/DITC/TNCD/2006/7

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

ISSN 1816-5567

	<i>Page</i>
REMERCIEMENTS	vi
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. L'IMPORTANCE DE L'AGRICULTURE POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	3
I.1 IMPORTANCE DE L'AGRICULTURE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	3
I.2 LES ÉCHANGES DE PRODUITS AGRICOLES	4
CHAPITRE II. LES ENJEUX DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES SUR L'AGRICULTURE	7
CHAPITRE III. LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES SUR L'AGRICULTURE	11
III.1 VUE D'ENSEMBLE DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE.....	11
III.1.1 <i>Objectifs et orientations générales</i>	11
III.1.2 <i>Accords connexes</i>	13
III.2 ACCÈS AUX MARCHÉS.....	15
III.2.1 <i>Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture</i>	15
III.2.2 <i>Mise en œuvre</i>	19
III.2.3 <i>Négociations sur les modalités</i>	28
III.3 SOUTIEN INTERNE	41
III.3.1 <i>Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture</i>	41
III.3.2 <i>Mise en œuvre</i>	44
III.3.3 <i>Négociations relatives aux modalités</i>	51
III.4 CONCURRENCE À L'EXPORTATION – SUBVENTIONS À L'EXPORTATION	58
III.4.1 <i>Dispositions de l'Accord sur l'agriculture</i>	58
III.4.2 <i>Mise en œuvre</i>	59
III.4.3 <i>Négociations relatives aux modalités</i>	63
III.5 INITIATIVE SECTORIELLE EN FAVEUR DU COTON	67
III.6 AUTRES DISPOSITIONS DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE ET DISPOSITIONS FAISANT L'OBJET DES NÉGOCIATIONS EN COURS ..	70
III.7 TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ.....	72
III.7.1 <i>Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture</i>	72
III.7.2 <i>Mise en œuvre</i>	73
III.7.3 <i>Négociations relatives aux modalités</i>	74
CHAPITRE IV. LES DIFFÉRENDS À PROPOS DU COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES	77
IV.1 ÉTATS-UNIS – SUBVENTIONS CONCERNANT LE COTON UPLAND...	77
IV.1.1 <i>Résumé</i>	77
IV.1.2 <i>Principales questions</i>	79
IV.1.3 <i>Conséquences et mise en perspective</i>	82

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
IV.2 COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES – SUBVENTIONS À L'EXPORTATION DE SUCRE	83
IV.2.1 <i>Résumé</i>	83
IV.2.2 <i>Principales questions</i>	84
IV.2.3 <i>Conséquences et mise en perspective</i>	85
IV.3 L'AFFAIRE CANADA – PRODUITS LAITIERS.....	86
IV.3.1 <i>Résumé</i>	86
IV.3.2 <i>Principales questions</i>	87
IV.3.3 <i>Conséquences et mise en perspective</i>	89
 CHAPITRE V. SIMULATION DES EFFETS ÉCONOMIQUES DE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE	 91
V.1 LE MODÈLE DE SIMULATION DES POLITIQUES COMMERCIALES AGRICOLES.....	91
V.2 LES GAINS POTENTIELS DE LA LIBÉRALISATION AU NIVEAU INTERNATIONAL	93
V.3 EFFETS SUR LA DISTRIBUTION DES REVENUS ET LES TRANSFERTS.....	93
 CHAPITRE VI. ACCESSION À L'OMC	 95
VI.1 LES NÉGOCIATIONS SUR L'AGRICULTURE TENUES LORS DE L'ACCESSION – PROCÉDURES ET QUESTIONS SOULEVÉES.....	96
VI.1.1 <i>Les procédures de négociation en matière d'agriculture</i>	96
VI.1.2 <i>Choix de la période de base</i>	97
VI.1.3 <i>Le statut de pays en développement et les pays les moins avancés</i>	97
VI.2 NÉGOCIATIONS TENUES LORS DE L'ACCESSION À PROPOS DES TROIS PILIERS	98
VI.2.1 <i>L'accès aux marchés agricoles</i>	98
VI.2.2 <i>Engagements pris lors de l'accession en matière de soutien interne</i>	102
VI.2.3 <i>Engagements pris lors de l'accession en matière de subventions à l'exportation</i>	105
 ANNEXE I. LES GROUPES DE NÉGOCIATION	 107
ANNEXE II. DOCUMENTS DE L'OMC	109

ABBREVIATIONS

Accord SMC	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
ACP	Pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
BDI	Base de données intégrée
BNT	Barrière non tarifaire
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
EAV	Équivalent <i>ad valorem</i>
EST	Estimation du soutien total
FAO	Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture
G-10, G-20, G-33	Groupes de négociation, voir annexe I
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce GATT
MGS	Mesure globale du soutien
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ORD	Organe de règlement des différends
OTC	Obstacle technique au commerce
PAC	Politique agricole commune
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SH	Système harmonisé (droits de douane)
UE	Union européenne

REMERCIEMENTS

Le présent module a uniquement pour vocation de servir de support d'information et de formation et non d'exposer les positions officielles des États membres de l'OMC dans les négociations. Il vise à fournir du matériel pédagogique et des éléments de réflexion aux formateurs, enseignants et responsables politiques des pays en développement qui participent à des activités de formation et de recherche.

Le présent module a pour objet d'informer les experts commerciaux et les négociateurs des pays en développement des principales tendances économiques des échanges agricoles et des règles multilatérales qui régissent le commerce des produits de l'agriculture. Il replace également dans leur contexte les négociations commerciales de l'OMC relatives à l'agriculture.

Le présent module a été établi par Ralf Peters sous la supervision de Mina Mashayekhi, chef de service. Y ont également contribué Elisabeth Tuerk, David Vanzetti, Miho Shirotori, Marisa Henderson et Laurent Charlet du Service des négociations et de la diplomatie commerciales de la CNUCED. Sophie Munda en a assuré la mise en forme et Diego Oyarzun-Reyes en a conçu la page de couverture.

INTRODUCTION

Un nouvel accord sur l'agriculture fait actuellement l'objet de négociations à l'OMC. Le volet agricole est la clef du succès de toutes les négociations connexes qui portent sur de nombreux sujets. La libéralisation des échanges agricoles revêt surtout une grande importance pour les pays en développement. Les courants d'échanges continuent d'être largement faussés, même après la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay. Les pays en développement espèrent que les négociations viseront des objectifs ambitieux et amélioreront l'accès de leurs exportations aux marchés, mais aussi qu'il sera fait preuve de souplesse pour protéger des secteurs d'activité dont ils estiment qu'ils jouent un rôle important pour la garantie de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence et pour le développement rural. Or, il semble difficile de trouver un juste milieu entre les objectifs visés et la flexibilité voulue.

L'agriculture est un secteur sensible tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Sensible sur le plan politique, ce secteur l'est également sur le plan économique dans certains pays en développement où une large part de la population est tributaire de l'agriculture. D'aucuns estiment que l'agriculture est «différente» et qu'on ne peut pas en faire commerce comme de n'importe quel autre bien car elle est indispensable à la vie. On dit encore que l'agriculture est multifonctionnelle, c'est-à-dire qu'elle ne sert pas seulement à produire des denrées alimentaires, mais qu'elle est liée à d'autres aspects tels que la garantie des moyens d'existence, le développement rural et l'aménagement paysager, voire même le tourisme. D'autres estiment toutefois que la libéralisation de l'agriculture pourrait générer d'importants gains de productivité et profiter aux plus démunis. Les négociations, qui ont été extrêmement difficiles par le passé, demeurent donc complexes.

On a souvent dit que le succès du Cycle de négociations de Doha passait par l'agriculture. En effet, d'autres groupes de négociation, tels que celui sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA), attendent souvent les résultats des négociations relatives à l'agriculture, notamment pour déterminer la portée des objectifs à poursuivre. Les négociations ont par ailleurs été suspendues en juillet 2006 en raison du désaccord des membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant la façon de traiter les aspects les plus controversés de l'agriculture. Elles ont repris en février 2007 sans que des progrès décisifs aient permis de sortir de cette impasse.

Les négociations relatives à l'agriculture abordent des thèmes complexes et multiples. Le présent module donne une vue d'ensemble du texte actuel de l'Accord sur l'agriculture conclu à l'issue des négociations du Cycle d'Uruguay, de la suite donnée aux engagements pris et des négociations en cours. Il examine les trois principaux volets des négociations sur l'agriculture, à savoir l'accès aux marchés, le soutien interne et la concurrence à l'exportation, notamment l'ampleur des modifications éventuelles des politiques et leurs incidences sur le développement. Il aborde également des questions transversales telles que le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés (PMA) ainsi que l'Initiative coton.

Des différends concernant l'Accord sur l'agriculture ont récemment été portés devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Trois affaires sont examinées au chapitre IV. Le modèle de simulation des politiques du commerce des produits agricoles mis au point par la CNUCED et la FAO qui est présenté au chapitre V permet d'analyser l'incidence de l'évolution des politiques commerciales sur l'ensemble des pays en développement et les différents groupes qu'ils constituent. Les grandes questions qui se posent aux pays candidats à l'accession concernant l'agriculture sont traitées au chapitre VI.

CHAPITRE I

L'IMPORTANCE DE L'AGRICULTURE POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

I.1 Importance de l'agriculture dans les pays en développement

L'agriculture joue un rôle important dans les pays à faible revenu, où elle représente plus de 70 % des emplois et plus de 30 % du produit intérieur brut (PIB). Dans les pays à revenu intermédiaire, ce sont 40 % des emplois qui sont encore concentrés dans le secteur agricole (voir tableau 1). Plus de 95 % de l'ensemble de la population agricole vit dans les pays en développement. D'après la Banque mondiale, 74 % de la population des PMA et 54 % de la population des pays à revenu intermédiaire vivent dans des zones rurales¹. Les zones rurales des pays en développement comptent en outre plus des deux tiers des pauvres de la planète.

Dans certains pays, tels que l'Éthiopie et le Malawi, les ménages des zones rurales tirent environ 76 % de leur revenu de l'agriculture. L'agriculture de subsistance constitue quelque 72 % du revenu agricole et les revenus monétaires 28 %.

La main-d'œuvre agricole est en grande partie féminine. Les femmes travaillent notamment comme productrices d'aliments non salariées ou aides familiales, ce qui n'apparaît souvent pas dans les données officielles². D'après la FAO, les deux tiers de la main-d'œuvre féminine des pays en développement effectuent des tâches agricoles. Comme la libéralisation des échanges favorise généralement les exportations agricoles par rapport à la production des cultures vivrières, les femmes qui travaillent essentiellement dans ce dernier secteur risquent d'être désavantagées pour exploiter les nouvelles possibilités d'exportation car ce sont généralement de petits exploitants qui se heurtent souvent à des difficultés sur le plan des droits patrimoniaux et de l'accès au crédit et à d'autres ressources. L'agriculture a donc aussi une importante dimension sexospécifique.

De plus, les produits agricoles constituent une large part des revenus mais aussi des dépenses. D'une façon générale, plus un pays ou un ménage est pauvre, plus grande est la part de ses dépenses alimentaires. La nourriture a donc un coût relativement plus élevé pour les ménages pauvres. Dans certaines régions, une forte proportion de la population est sous-alimentée. D'après les dernières estimations de la FAO³, 840 millions de personnes dans le monde sont victimes de sous-alimentation. La faim tue chaque année 6 millions d'enfants de moins de 5 ans.

¹ D'après un échantillon de pays pour lesquels des statistiques sont disponibles. Voir Banque mondiale, 2004, «Global Economic Prospects», Banque mondiale, Washington.

² À propos de ce paragraphe, voir FAO, «Agriculture Trade and Gender» et CNUCED, «Multilateral Negotiations on Agriculture and possible effects on women in developing countries», dans CNUCED (2004), «Trade and Gender, Opportunities and Challenges for Developing Countries».

³ FAO (2002), «The State of Food Insecurity in the World», Rome.

Tableau 1: Importance de l'agriculture dans les pays en développement

Pays	Valeur ajoutée agricole (en pourcentage du PIB)	Population agricole (en pourcentage de la population totale)
Pays à revenu élevé	2	4
Pays à revenu intermédiaire	9	40
Pays les moins avancés	32	72
Monde	4	37

Source: Indicateurs du développement dans le monde, 2005, Banque mondiale. Dernière année disponible.

De nombreux pays estiment que la sécurité alimentaire passe par l'autosuffisance, mais d'autres pensent qu'elle peut aussi résulter d'un recours adéquat à la production intérieure et aux importations. L'accès économique aux denrées matérielles importe autant que l'accès matériel. Certaines restrictions, notamment le manque de devises et une volonté de limiter la dépendance, sont favorables à l'adoption de politiques qui stimulent la production intérieure dans les pays en développement. Le secteur agricole pourrait être un moteur de croissance économique, en particulier dans les pays pauvres en développement.

Avec le développement, la productivité agricole a augmenté tandis que la part des emplois et de la production agricoles a diminué. Dans les pays à revenu élevé, l'agriculture ne représente que 4 % des emplois et 2 % du PIB. Au niveau mondial, la contribution de la production agricole au produit national brut (PNB), qui a diminué au cours des dernières décennies, n'est plus que de 4 % (alors qu'elle dépassait 10 % en 1970).

Compte tenu de l'importance que l'agriculture revêt dans les pays en développement, de l'avantage comparatif que ceux-ci sont nombreux à posséder en termes de production agricole, ainsi que des enjeux de la mondialisation et des objectifs du Millénaire pour le développement, il est important de se pencher sur le régime commercial international en vigueur dans ce secteur.

I.2 Les échanges de produits agricoles

Les échanges de produits agricoles demeurent importants pour de nombreux pays dans le monde, en particulier pour les pays en développement et les pays en transition. Ils représentent aujourd'hui quelque 10 % de l'ensemble des échanges de marchandises, contre 30 % il y a quarante ans. En volume, ils ont augmenté de quelque 4 % entre 1990 et 2002, mais comme le commerce des biens manufacturés est plus dynamique, leur part diminue.

L'essentiel de l'augmentation des échanges de produits agricoles concerne les produits agricoles transformés, dont les taux de croissance sont plus élevés que ceux des produits non transformés. La transformation des produits agricoles se développe dans les pays développés comme dans les pays en développement et on assiste donc à une spécialisation du processus de

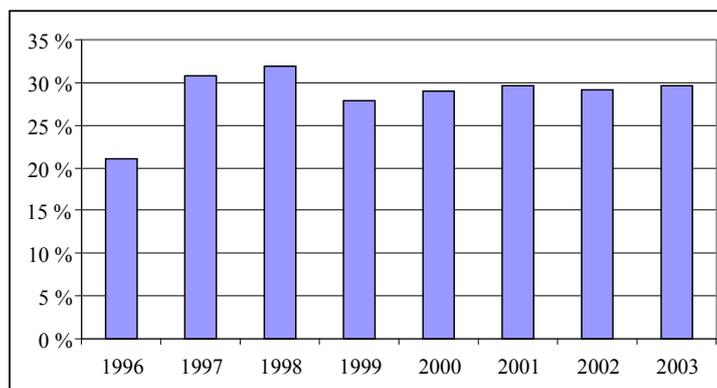
création de valeur ajoutée. Toutefois, les pays où les produits transformés ne constituent qu'une très faible part des exportations agricoles sont généralement des pays à faible revenu⁴.

Commerce agricole et pays en développement

La part de l'ensemble des pays en développement dans les échanges de produits agricoles dans le monde – 30 % – est restée relativement stable au cours des dernières années (voir fig. 1). La part des échanges entre pays en développement (Sud-Sud) est encore plus importante puisque 43 % des exportations de produits agricoles des pays en développement sont destinées à d'autres pays en développement et que 48 % de leurs importations de produits agricoles proviennent également de pays en développement.

Figure 1

Part des pays en développement dans les exportations de produits agricoles dans le monde



Source: Calculs réalisés par la CNUCED à partir de la base de données statistiques de l'Organisation des Nations Unies sur le commerce des marchandises (base de données Comtrade).

En Afrique, la part des exportations agricoles dans l'ensemble des exportations de marchandises – environ 15 % – est relativement stable, mais ceci tient à l'absence de croissance des exportations de biens manufacturés. En Amérique latine, exception faite du Mexique, la part des exportations de produits agricoles atteint quelque 30 % et est supérieure à 50 % dans 32 autres pays⁵.

Dans les PMA, les exportations de produits agricoles constituent environ 21 % de l'ensemble des exportations de marchandises, ce qui représente quelque 6,3 milliards de dollars des États-Unis pour les 50 PMA actuellement recensés par l'ONU. Dans certains pays d'Afrique subsaharienne et dans plusieurs pays à faible revenu, les produits agricoles comptent pour près de la moitié des exportations de biens. L'agriculture représente quelque 21 % des importations de marchandises. Toutefois, comme celles-ci sont plus coûteuses, les PMA importent davantage de produits agricoles en valeur absolue (quelque 9,2 milliards de dollars) qu'ils n'en exportent.

⁴ Rapport sur le commerce mondial 2004 de l'OMC.

⁵ Données tirées du Rapport sur le commerce mondial 2004 de l'OMC.

De nombreux PMA sont en fait des importateurs nets de produits alimentaires. Il s'agit là d'un paramètre de taille pour analyser la libéralisation des échanges. Les PMA importent quelque 40 % de leurs produits agricoles des pays de l'OCDE, auxquels ils destinent la moitié de leurs exportations⁶. Le reste de leurs échanges se fait avec d'autres pays du Sud.

La concentration des exportations sur une gamme restreinte de produits, essentiellement primaires, est un motif de préoccupation. Elle est encore plus forte dans les PMA, où la moyenne pondérée de la part des trois principaux produits d'exportation dans l'ensemble des marchandises exportées atteint 76 %⁷. Cette absence de diversification est inquiétante car elle rend les pays vulnérables face aux risques de fluctuations des prix des produits de base.

En bref

En résumé, les pays en développement dépendent davantage de la production agricole et des exportations que les pays développés. Leurs principaux secteurs exportateurs sont moins nombreux que ceux des pays développés et sont souvent très largement tributaires des produits agricoles. Un certain nombre de pays asiatiques et quelques rares pays en développement d'Amérique ont pu diversifier leurs secteurs d'exportation mais la spécialisation des pays africains s'est constamment accrue au fil du temps⁸.

Sur le plan des entraves au commerce, certains pays en développement se heurtent à des obstacles tant dans les pays développés que dans les autres pays en développement tandis que d'autres bénéficient d'un accès préférentiel. Comme indiqué dans la section suivante sur les enjeux des négociations, de nombreux points restent à négocier.

⁶ Les chiffres cités dans ce paragraphe proviennent de la base Comtrade de l'ONU et des indicateurs de développement dans le monde mis au point par la Banque mondiale.

⁷ CNUCED, Les pays les moins avancés, Rapport 2002, p. 114.

⁸ Laird, S., Turini et Cernat, Back to Basics: Market Access in the Doha Agenda, Genève, CNUCED, UNCTAD/DITC/TAB/Misc.9, 2003.

CHAPITRE II

LES ENJEUX DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES SUR L'AGRICULTURE

La Déclaration ministérielle de Doha de 2001 a lancé de nouvelles négociations sur de nombreux thèmes, dont l'agriculture qui avait déjà fait l'objet de négociations dans le cadre du programme incorporé du Cycle d'Uruguay. L'article 20 de l'Accord sur l'agriculture définissait le mandat permettant de poursuivre le processus de réforme pour arriver «à long terme [...] à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture». À la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha, ce mandat a été réaffirmé et est entré en vigueur dans le cadre de l'Engagement unique aux termes duquel pratiquement toutes les négociations connexes étaient censées avoir abouti d'ici à janvier 2005. Plusieurs dates butoirs n'ayant pas été respectées, la fin des négociations a toutefois été reportée.

Article 20 (Accord sur l'agriculture)

Poursuite du processus de réforme

Dans le domaine de l'agriculture, la Déclaration ministérielle de Doha porte sur les points suivants (art. 13 et 14):

Mandat de Doha

Engagement unique:

- ♦ Améliorations substantielles de l'accès aux marchés;
- ♦ Réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation en vue de leur retrait progressif;
- ♦ Réductions substantielles des mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges;
- ♦ Le traitement spécial et différencié des pays en développement fait partie intégrante de tous les éléments des négociations.

- Les travaux déjà entrepris lors des négociations engagées début 2000 au titre de l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture;
- L'objectif à long terme arrêté lors du Cycle d'Uruguay, qui est d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché, de renforcer les règles régissant le commerce international des produits agricoles et de corriger les distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux;
- L'engagement pris en vue de mener des négociations globales visant à: apporter des améliorations substantielles à l'accès aux marchés; opérer des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; ainsi que des réductions substantielles des mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges;
- L'accord selon lequel le traitement spécial et différencié des pays en développement ferait partie intégrante de tous les éléments des négociations et il serait effectivement tenu compte des besoins spécifiques des pays en développement;
- L'engagement de tenir compte des considérations autres que d'ordre commercial;
- La nécessité d'établir des modalités sur la base desquelles les membres soumettront la liste préliminaire détaillée de leurs engagements ultérieurs.

La Déclaration de Doha fixe des objectifs ambitieux pour la poursuite du processus de réforme du commerce agricole. Il s'agit de supprimer progressivement les subventions à l'exportation qui ont une incidence négative sur la compétitivité des producteurs des pays en développement sur les marchés mondiaux. Il s'agit aussi de mieux contrôler les subventions internes ayant des effets de distorsion sur les échanges ainsi que les obstacles commerciaux. Il s'agit en outre d'apporter des améliorations aux clauses actuelles régissant le traitement spécial et différencié et d'inclure de nouvelles clauses à ce sujet dans tous les domaines de négociation. Les négociations en cours sont donc l'occasion d'adapter les règles multilatérales applicables aux produits agricoles en fonction des besoins spécifiques des pays en développement et de permettre à ces derniers de développer leurs propres secteurs agricoles, de façon à améliorer la sécurité alimentaire et à mieux promouvoir le développement rural.

À la suite de la Conférence ministérielle de Doha, les négociations sont entrées dans une phase de définition des modalités d'application, laquelle devait mettre en place de nouveaux mécanismes qui détermineraient les nouveaux engagements et concessions – notamment des cibles chiffrées et des formules – pour poursuivre la libéralisation de l'agriculture. Les négociations sur les modalités devaient s'achever au plus tard en mars 2003. Toutefois, cette date butoir n'ayant pas été respectée, les membres de l'OMC n'ont pas pu convenir d'un «cadre» pour l'établissement des modalités à la cinquième Conférence ministérielle de Cancún.

Modalités:

Mécanismes déterminant les engagements ultérieurs.

Ces modalités devaient servir de référence aux États membres pour définir et présenter l'avant-projet détaillé de leurs engagements (un projet d'échéancier) en vue de la cinquième Conférence ministérielle en 2003.

L'agriculture est un secteur politiquement sensible dans les pays développés comme dans les pays en développement. Les uns comme les autres ont par ailleurs des vues très divergentes quant à la vitesse optimale et l'ampleur de la libéralisation de l'agriculture. Les négociations sont de ce fait extrêmement difficiles et complexes. La ligne de partage se situe davantage entre importateurs et exportateurs qu'entre le Nord et le Sud comme dans d'autres domaines faisant l'objet de négociations.

Cadre: Document d'orientation définissant les modalités de négociation sur l'agriculture.

Le cadre doit servir de base aux prochaines négociations sur les modalités.

En juillet-août 2004, le Conseil général de l'OMC est convenu d'un «Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture» qui définit la base des négociations sur l'ensemble des modalités prévues lors de la phase suivante. Ce texte n'est pas juridiquement contraignant et ne peut être invoqué pour régler aucun différend aux termes du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

Il a été complété lors de la réunion ministérielle tenue à Hong Kong en décembre 2005⁹.

⁹ OMC (2004), Programme de travail de Doha, Décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004, (WT/L/579); OMC (2005), Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle, WT/MIN(05)/DEC.

Le Cadre de juillet 2004 a relancé les négociations et défini des orientations et des indicateurs clefs pour la conduite des négociations sur l'agriculture; il n'a toutefois pas arrêté en détail les formules, cibles et critères, remettant à plus tard la négociation des «modalités». À Hong Kong, en décembre 2005, les ministres de l'OMC se sont entendus sur d'autres points mais ne sont toujours pas parvenus à un accord à propos des aspects les plus litigieux. Le Cadre et la Déclaration ministérielle de Hong Kong sont présentés et analysés au chapitre 3.

Le chapitre 3 du présent module expose également les différents paramètres de la mise au point de ces modalités.

Les négociations du Cycle de Doha devaient déboucher sur un engagement unique des 149 membres de l'OMC en décembre 2006. En juillet 2006, elles ont toutefois été suspendues, essentiellement en raison des divergences des différents partenaires commerciaux à propos de l'agriculture. Elles ont repris dans tous les groupes de négociation en janvier/février 2007, de même que les pourparlers multilatéraux, et ce, malgré le manque, voire l'absence, d'éléments permettant de conclure à une avancée¹⁰.

¹⁰ On trouvera une analyse de la suspension des négociations dans le Rapport du Secrétaire général sur le commerce international et le développement (A/61/272), en date du 18 août 2006.

CHAPITRE III

LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES SUR L'AGRICULTURE

La présente section passe en revue les principales questions visées par les négociations, à savoir l'accès aux marchés, le soutien interne, les subventions à l'exportation et d'autres questions connexes. Dans chaque cas, les règles actuelles régissant les échanges multilatéraux sont résumées, puis il est rendu compte de la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay et, enfin, les modalités pertinentes sont brièvement exposées. La Section 1 donne un aperçu de l'Accord sur l'agriculture et des accords connexes.

III.1 Vue d'ensemble de l'Accord sur l'agriculture

III.1.1 Objectifs et orientations générales

L'Accord sur l'agriculture signé à Marrakech en 1994, à la fin du Cycle d'Uruguay, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Il fait partie des accords multilatéraux sur le commerce des marchandises figurant en annexe de l'Accord de Marrakech portant création de l'OMC.

La période de mise en œuvre s'entend d'une période de six ans à compter de 1995 pour les pays développés et de dix ans pour les pays en développement. La mise en œuvre des engagements est examinée par le Comité de l'agriculture, qui se réunit généralement quatre fois par an.

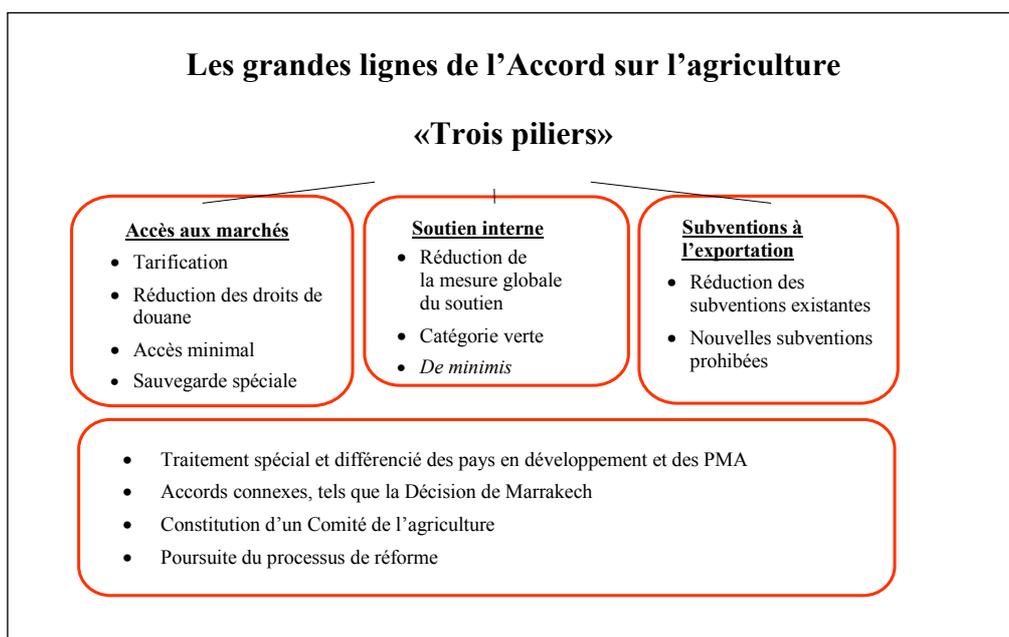
L'objectif à terme, dont il a été convenu lors du Cycle d'Uruguay et qui a été réaffirmé dans le Préambule de l'Accord sur l'agriculture, «est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché». Il s'agit d'adopter des politiques qui répondent davantage à la logique du marché pour améliorer la prévisibilité des échanges et la sécurité des pays importateurs et exportateurs.

Objectifs de l'Accord sur l'agriculture

- Les **objectifs** de l'Accord sur l'agriculture sont:
 - De promouvoir des politiques répondant davantage à la logique du marché;
 - D'améliorer la prévisibilité et la sécurité des pays importateurs et exportateurs;
- Les **procédures** visant à mettre en place un système de commerce qui soit transparent, équitable et axé sur le marché consistent à:
 - Convertir les obstacles au commerce en droits de douane;
 - Réduire les protections et les subventions;
 - Tenir compte des considérations autres que d'ordre commercial telles que la sécurité alimentaire;
 - Assurer un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement.

Au cours du Cycle d'Uruguay, les pays sont convenus de promouvoir un système commercial plus transparent et davantage axé sur le marché en convertissant les obstacles non commerciaux en droits de douane (c'est ce qu'on appelle la «tarification»), en réduisant les protections et les subventions, en tenant compte des préoccupations dites autres que commerciales telles que la sécurité alimentaire et les questions environnementales, et en assurant aux pays en développement un traitement spécial et différencié qui leur permette de bénéficier de périodes de mise en œuvre plus longues et de s'engager à opérer des réductions plus limitées.

Ces procédures seront examinées plus en détail par la suite. Voyons tout d'abord quels sont les principaux aspects de l'Accord sur l'agriculture.



L'Accord sur l'agriculture comporte des dispositions concernant ce qu'on appelle les «trois piliers de l'agriculture», à savoir l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Pour ce qui est de l'accès aux marchés, il définit le processus de «tarification», les engagements en termes de réduction des droits de douane, un accès minimal à tous les marchés agricoles, et une clause de sauvegarde spéciale qui protège de poussées des importations les marchés où les obstacles non commerciaux ont été convertis en droits de douane.

Les trois piliers de l'agriculture:

Accès aux marchés, soutien interne et subventions à l'exportation.

En ce qui concerne le soutien interne, les mesures de soutien sont classées par catégories et les engagements de réduction précisés. Imposer des restrictions aux politiques internes a constitué un changement important dans la tradition de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui régissait jusque-là essentiellement les droits de douane. Pour les subventions à l'exportation, l'accord définit également des disciplines et les engagements de réduction.

Outre ces trois piliers, l'Accord sur l'agriculture décrit le traitement spécial et différencié en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement ainsi que les liens avec d'autres accords, tels que la Décision de Marrakech. Un Comité de l'agriculture est constitué et les ministres conviennent de poursuivre le processus de réforme.

Les produits visés par l'Accord sur l'agriculture ne sont pas seulement les produits de base tels que le blé, le lait et les animaux sur pied, mais aussi les produits transformés tels que le pain, le beurre, le chocolat et les saucisses, ainsi que les vins, les spiritueux, les produits du tabac et les fibres telles que le coton, la laine et la soie. En sont toutefois exclus le poisson et les produits de la pêche ainsi que les produits sylvicoles tels que le bois d'œuvre et le caoutchouc.

Produits visés:

Produits de base et produits transformés.

L'Accord sur l'agriculture n'arrête pas de cibles spécifiques. Des chiffres précis comme 24 % pour les engagements de réduction des droits de douane pour les pays en développement figurent dans les modalités, pas dans l'Accord. Les engagements concernant des pays précis sont énoncés dans les listes de pays, qui font partie intégrante du GATT.

Avant de passer à l'examen du premier des trois piliers de l'agriculture, à savoir l'accès aux marchés, arrêtons-nous brièvement sur les accords connexes, qui sont cités dans l'Accord sur l'agriculture.

III.1.2 Accords connexes

L'Accord sur l'agriculture n'est pas le seul instrument arrêtant les règles qui régissent le commerce des produits agricoles. En principe, tous les accords et ententes sur le commerce des marchandises s'appliquent à l'agriculture. Tel est notamment le cas de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et des accords de l'OMC sur des questions telles que la détermination de la valeur en douane, les procédures en matière de licences d'importation ou les inspections avant expédition. Toutefois, en cas de litige, ce sont les dispositions de l'Accord sur l'agriculture qui l'emportent.

Les accords connexes de l'OMC

- Tous les accords et ententes de l'OMC sur le commerce de marchandises (concernant notamment la détermination de la valeur en douane et les mesures de sauvegarde d'urgence) s'appliquent à l'agriculture.
- En cas de litige, ce sont les dispositions de l'Accord sur l'agriculture qui prévalent.

Accord sur l'agriculture

Décision ministérielle de Marrakech relative aux mesures concernant les effets préjudiciables que le programme de réforme pourrait avoir sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires



Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires



Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)

Accord sur les obstacles techniques au commerce

Les accords qui ont des incidences spécifiques sur le commerce des produits agricoles sont au nombre de quatre.

La **Décision ministérielle de Marrakech relative aux mesures concernant les effets préjudiciables que le programme de réforme pourrait avoir sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires** reconnaît que ces pays peuvent avoir des difficultés à se procurer des denrées alimentaires auprès de sources extérieures suivant des modalités et à des conditions raisonnables lors de la mise en œuvre du programme de réforme. Les mécanismes visant à éviter que l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay n'ait d'incidences négatives sur ces pays portent essentiellement sur l'accès à l'aide alimentaire, les crédits à l'exportation en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, et les ressources des institutions financières internationales permettant d'éviter des difficultés à court terme.

Les accords sur l'application des **mesures sanitaires et phytosanitaires** et sur les **obstacles techniques au commerce** ont pour objet de concilier le respect de réglementations techniques nationales et des normes de produit et de garantir la salubrité des aliments tout en évitant que de telles mesures ne puissent être prises comme prétexte pour protéger les producteurs nationaux. Le conflit qui oppose les États-Unis et l'Union européenne (UE) à propos de la présence d'organismes génétiquement modifiés dans les importations de produits alimentaires illustre bien ce problème. Les mesures susceptibles d'être mises en œuvre comportent l'élaboration de normes applicables aux additifs utilisés dans les aliments et les boissons, l'étiquetage des contaminants, la certification de la mise en œuvre de mesures propres à assurer la salubrité des aliments ainsi que la santé des animaux ou végétaux, assortie de méthodes de traitement ayant des incidences sur la salubrité alimentaire, et la mise en quarantaine des végétaux et des animaux.

L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires donne le droit aux membres de l'OMC de déterminer le niveau adéquat de protection mais ce choix est limité car les mesures sanitaires et phytosanitaires ne doivent être appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, et si elles sont fondées sur des principes scientifiques et sur des preuves scientifiques suffisantes. Cette obligation ne s'applique pas aux mesures provisoires ou d'urgence si celles-ci n'établissent pas de distinction entre les importations des différents pays (clause de la nation la plus favorisée) ou entre les produits nationaux et les importations (traitement national).

Les mesures sanitaires et phytosanitaires sont réputées nécessaires si elles sont conformes à des normes internationales telles que celles de la Commission du Codex Alimentarius (sécurité sanitaire des aliments¹¹) ou si elles sont fondées sur une évaluation scientifique des risques. Le choix des mesures devrait être cohérent en ce sens que les membres de l'OMC doivent éviter les différences de niveau de protection sanitaire qui ne pourraient être justifiées en fonction des situations et ne devraient pas restreindre les échanges plus que nécessaire. Des informations plus détaillées à ce sujet sont fournies dans le module de formation de la CNUCED sur les mesures sanitaires et phytosanitaires¹².

Ces deux accords sont particulièrement importants pour les pays en développement car il devient de plus en plus essentiel non seulement de produire en quantités suffisantes mais aussi

¹¹Santé animale: Office international des épizooties; santé des plantes: Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV).

¹²Module de formation concernant l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, CNUCED.

d'avoir une production de qualité adéquate. En 1997, par exemple, un certain nombre de pays développés ont imposé des restrictions aux importations de poisson en provenance de certains pays africains dont les normes sanitaires étaient jugées inadéquates.

L'Accord sur les **aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)** protège les nouvelles idées, les secrets de fabrication et les marques déposées. C'est ainsi que de nouvelles variétés de plantes peuvent être brevetées par exemple. Tous ces accords ont une incidence sur le commerce des produits agricoles.

III.2 Accès aux marchés

III.2.1 Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture

Tarification

Le Cycle d'Uruguay s'est traduit par une évolution systématique de l'accès aux marchés. De multiples mesures non tarifaires ont été converties en droits de douane. Toutes les barrières non tarifaires (BNT), telles que les restrictions quantitatives à l'importation et les prélèvements variables à l'importation, ont été converties en droits de douane correspondant à un niveau de protection équivalent. Hormis quelques exceptions – notamment les mesures de sauvegarde ainsi que les mesures sanitaires et phytosanitaires –, les mesures non tarifaires à la frontière ont été interdites. Quelque 1 300 contingents tarifaires ayant en outre été introduits, les importations sont assujetties à des droits de douane élevés au-delà d'un certain seuil.

Cette évolution fondamentale avait pour principal objectif de stimuler l'investissement, la production et le commerce dans l'agriculture en améliorant la transparence des conditions d'accès aux marchés, en renforçant le lien entre les marchés nationaux et internationaux et en faisant davantage fond sur les mécanismes du marché. En adoptant des contingents tarifaires, les négociateurs ont en fait remplacé un ensemble de restrictions quantitatives par un autre. Les contingents ont donné lieu à des plaintes concernant l'administration ou la délivrance de licences. Ils encouragent en outre un comportement stérile consistant à rechercher les rentes qu'ils génèrent.

Accès minimal

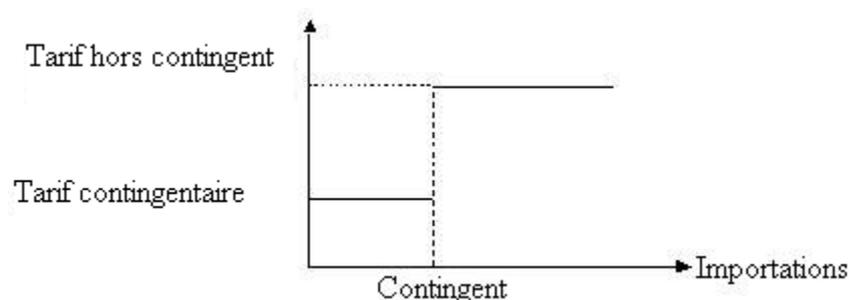
Pendant la période de base, de 1986 à 1988, les contingents tarifaires étaient fixés à 3 % de la consommation intérieure. Au cours de la période de mise en œuvre, les contingents tarifaires assurant l'accès minimal ont été portés à 5 %.

Citons à titre d'exemple les contingents applicables aux importations dans l'UE de bœuf désossé frigorifié, correspondant au code de numérotation HS 02013000 du Système harmonisé. Le contingent bilatéral de la Namibie est de 13 000 tonnes. Les importations inférieures à ce seuil sont assujetties à des droits peu élevés, soit 242 euros/tonne, mais les volumes plus importants sont soumis à des droits de 12,8 % auxquels s'ajoute un montant de 3 034 euros/tonne (voir fig. 1).

Les barrières non tarifaires (BNT) sont soit des mesures prises à la frontière, soit toute action gouvernementale autre que les tarifs ayant des effets restrictifs sur le commerce.

Au sens de l'Accord sur l'agriculture, les BNT reconnues comme telles qui n'ont pas été converties en droits de douane devaient être éliminées.

Contingents tarifaires: Mise en œuvre d'un taux de droit réduit pour une quantité déterminée de biens importés. Les importations dépassant cette quantité sont assujetties au taux plein.



En 2005, on comptait 1 425 contingents tarifaires dans 43 pays membres de l'OMC, dont environ 60 % dans les pays développés. Le nombre de contingents tarifaires dans chaque pays varie de 1 (au Chili) à 232 (en Norvège). La majorité des contingents tarifaires portent sur les céréales, les produits à base de viande et les fruits et légumes¹³. Seuls quelque 50 % des contingents existants sont appliqués et ceux qui sont appliqués sont parfois sous-utilisés. Les membres sont tenus d'informer l'OMC de la façon dont ils gèrent ces contingents. L'OMC recense sept grandes méthodes d'administration des contingents (voir tableau ci-dessous).

Méthode d'administration des contingents tarifaires	Explication	Pourcentage par rapport à l'ensemble des contingents tarifaires
Droits effectivement appliqués	Les importations sont autorisées sans limitations de volume, au taux de droit applicable au contingent ou à un taux inférieur; autrement dit, aucun quota n'est imposé.	47
Licences sur demande	Des licences sont exigées pour importer au tarif s'inscrivant dans les limites du contingent; si la demande excède le contingent, le volume est généralement réduit de façon proportionnelle entre les demandeurs.	25
Premier arrivé, premier servi	Les premières unités sont assujetties au tarif contingentaire inférieur.	11
Attribution selon les parts de marché détenues traditionnellement	Les licences d'importation sont accordées en fonction des parts de marché détenues au cours de la période de base.	5

¹³ OMC 2002, «Tariff and other quotas», document de travail établi par le secrétariat, TN/AG/S/5, et OMC 2004, «Agriculture negotiations», document de travail.

Méthode d'administration des contingents tarifaires	Explication	Pourcentage par rapport à l'ensemble des contingents tarifaires
Adjudication	Les licences permettant d'importer au tarif inférieur sont mises en adjudication; les rentes contingentaires sont généralement récupérées par le pays importateur.	4
Groupement d'entités étatiques de production et commercialisation	Les licences permettant d'importer au tarif inférieur sont attribuées à des entreprises commerciales d'État.	2
Méthodes mixtes	Association d'au moins deux de ces méthodes.	4
Méthodes diverses	Non précisées ou ne correspondant à aucune des méthodes susmentionnées.	2

Source: D. Skully (2001), The Economics of Tariff-Rate Quota Administration, *Bulletin technique n° 1893 du Service de recherches économiques du Ministère de l'agriculture des États-Unis*.

Engagements de réduction tarifaire

L'Accord sur l'agriculture définit pour chaque produit agricole un tarif maximal que chaque pays peut appliquer aux importations (ces tarifs maximaux figurent dans les listes de pays). C'est ce qu'on appelle le taux de droits consolidés. Les pays développés et certains pays en développement ont consolidé leurs droits aux taux qu'ils appliquaient au cours de la période de base du Cycle d'Uruguay. Toutefois, de nombreux pays en développement ont consolidé leurs droits à des niveaux plafonds supérieurs aux taux qu'ils appliquaient au cours de cette période.

Taux consolidés:
À chaque ligne tarifaire correspond un tarif maximal pouvant être appliqué dans les différents pays membres.

Au cours de la période de mise en œuvre du Cycle d'Uruguay, ces taux consolidés ont dû être réduits. Les pays développés ont dû réduire leurs tarifs de 36 % en moyenne (voir tableau 2). Au minimum, les droits ont été réduits de 15 % pour chaque ligne tarifaire. C'est cette réduction moyenne assortie d'une réduction minimale par ligne tarifaire que l'on appelle la «formule du Cycle d'Uruguay». Les engagements de réduction des pays en développement ont été inférieurs de deux tiers. Quant aux PMA, ils ont été dispensés de tout engagement de réduction.

Dans la mesure où les réductions appliquées dans le cadre de la formule du Cycle d'Uruguay étaient des réductions moyennes et non des réductions des moyennes¹⁴, les tarifs moyens restent élevés dans le secteur agricole (voir sect. suiv.).

¹⁴ Par exemple, si un produit est consolidé à 100 % et qu'il est réduit de 15 % et qu'un autre produit est consolidé à 10 % et est réduit de 57 %, l'abaissement moyen est égal à 36 % $((15 + 57) / 2 = 36)$ mais le tarif moyen (qui passe de 55 à 44,65 %) n'est réduit que de 19 %. C'est ce qui distingue la réduction moyenne de la réduction de la moyenne.

Tableau 2: La formule du Cycle d'Uruguay

	Pays développés	Pays en développement
	En pourcentage	En pourcentage
Abaisssement tarifaire moyen (moyenne simple, tous produits confondus)	36	24
Abaisssement tarifaire minimal par produit	15	10

Dispositions en matière de sauvegarde spéciale

La dernière disposition concernant l'accès aux marchés est la clause de sauvegarde spéciale, qui fait partie de la tarification. Pour les marchés initialement protégés par des BNT, une clause de sauvegarde spéciale autorise les pays à percevoir des droits additionnels sur les importations pouvant aller jusqu'à 33 % du tarif NPF correspondant afin de faire face à une éventuelle poussée des importations ou à une chute des prix en dessous d'un seuil prédéterminé. Certaines conditions doivent alors être réunies:

- Premièrement, le gouvernement du pays doit s'être réservé le droit d'invoquer la clause de sauvegarde spéciale pour les produits désignés;
- Deuxièmement, le prix à l'importation doit tomber au-dessous du seuil de référence, ou un prix de déclenchement, ou bien les importations doivent augmenter au-delà d'un certain volume, dit de déclenchement. Le recours au droit additionnel est par ailleurs limité.

Cette clause spéciale est une alternative plus facile à utiliser que les mécanismes de sauvegarde prévus à l'article XIX du GATT de 1994, car elle est plus facile à invoquer et ne nécessite pas la réalisation d'un test de préjudice¹⁵. De plus, cette clause peut être déclenchée par un volume minimum ou par un prix minimum. À l'heure actuelle, seuls 39 membres de l'OMC se sont réservés le droit de faire valoir la clause de sauvegarde spéciale¹⁶.

¹⁵ Aux termes de l'article XIX du GATT de 1994, un pays doit fournir la preuve que les importations ont causé un dommage grave à la production nationale.

¹⁶ À savoir: l'Afrique du Sud, l'Australie, la Barbade, le Botswana, la Bulgarie, le Canada, le Taipei chinois, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, l'Équateur, les États-Unis, le Guatemala, la Hongrie, l'Indonésie, l'Islande, Israël, le Japon, la Malaisie, le Maroc, le Mexique, la Namibie, le Nicaragua, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Panama, les Philippines, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, la République slovaque, la Suisse et le Liechtenstein, le Swaziland, la Thaïlande, la Tunisie, l'Union européenne, l'Uruguay et le Venezuela.

III.2.2 Mise en œuvre

Tarifs

Malgré les réductions tarifaires convenues lors du Cycle d'Uruguay, les produits agricoles demeurent très protégés. On le voit bien au tableau 3, où sont indiquées les moyennes simples des tarifs hors contingent consolidés et appliqués dans les pays développés et en développement pour les produits agricoles et non agricoles. La moyenne des taux consolidés dans les pays développés est de 38 %. Le taux de droits appliqués hors contingent, qui ne tient pas compte des tarifs contingentaires peu élevés et des tarifs préférentiels, s'établit à 34 %, soit légèrement au-dessous. C'est ce qu'on appelle le tarif NPF. En application de la clause de la NPF, les membres ne peuvent imposer de tarifs différenciés à différents partenaires commerciaux. Les tarifs préférentiels consentis aux PMA et aux pays en développement (accès préférentiel non réciproque) ou aux membres des accords commerciaux régionaux (accès préférentiel réciproque) font exception à ce principe. Pratiquement tous les pays sont membres d'un accord ou d'un autre.

Taux consolidés:
Taux tarifaires maximaux résultant des négociations commerciales multilatérales.

Taux appliqués:
Taux tarifaires effectivement appliqués par les douanes à la frontière.

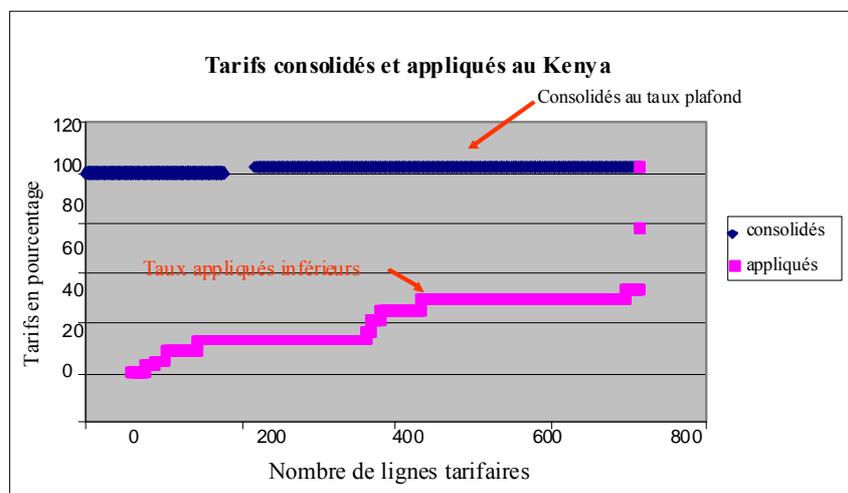
Tableau 3: Taux NPF consolidés et appliqués

		Taux consolidés	Taux appliqués
Produits agricoles	Pays développés	38	34
	Pays en développement	61	25
Produits non agricoles	Pays développés	4	3
	Pays en développement	20	13

Source: Calculs de la CNUCED à partir de données provenant du système d'analyse et d'information sur le commerce (TRAINS) et de l'OMC.

Les pays en développement ont généralement des taux consolidés plus élevés mais des taux appliqués plus faibles que les pays développés. La moyenne des taux consolidés se situe autour de 61 % alors que celle des taux appliqués n'est que de 25 %. À 78 %, les taux consolidés des PMA sont les plus élevés, mais leurs taux appliqués, soit 39 %, sont nettement plus faibles (ils ne figurent pas dans le tableau). Ce qu'on appelle l'«excédent de consolidation» résulte des tarifs consolidés aux niveaux plafonds lors du Cycle d'Uruguay. La figure 3 illustre la structure des tarifs au Kenya, qui est représentative de celle de nombreux pays en développement. Les lignes tarifaires sont classées par ordre ascendant en fonction des tarifs appliqués. Les cas où les tarifs appliqués sont proches des tarifs consolidés ou identiques à ces derniers sont rares.

Figure 3: Structure des tarifs au Kenya



Les données présentées au tableau 3 ne tiennent pas compte des taux préférentiels. Si l'on prend ces taux en compte, les pays développés dans leur ensemble appliquent des taux inférieurs à ceux qu'appliquent la plupart des pays en développement. Les estimations de la CNUCED pondérées en fonction des échanges mettent toutefois en évidence des exceptions de taille à cette règle générale. Ainsi, la Norvège, la Suisse et le Japon ont des taux de protection plus élevés (46 %) sur les importations de produits agricoles transformés que la Chine (15,4 %), l'Amérique latine (16,5 %), les nouveaux pays industrialisés d'Asie (20,2 %) et les économies en transition (19,7 %). Toutefois, les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient pratiquent aussi des taux de protection élevés¹⁷. En ce qui concerne les produits agricoles transformés, plusieurs régions en développement sont moins protégées que l'Europe occidentale ou le Japon.

Les tarifs auxquels sont assujettis les produits agricoles sont beaucoup plus élevés que ceux auxquels sont soumis les produits non agricoles, pour lesquels les taux appliqués ne sont que de 4 et 13 % (voir tableau 3).

Structure des tarifs

Outre les tarifs moyens élevés, les crêtes tarifaires et la progressivité des droits faussent les échanges. Même une fois mis en œuvre tous les engagements du Cycle d'Uruguay, les tarifs restent très élevés pour certains produits sensibles et sont généralement plus importants pour les produits transformés que pour les produits non transformés. C'est là l'un des obstacles auxquels se heurtent les pays en développement pour mettre sur pied des industries de transformation pour les exportations.

Progressivité des droits:

Augmentation des taux de droits en fonction du degré de transformation du produit; les tarifs sont plus élevés pour les produits transformés que pour les matières premières (5 % sur les oranges mais 30 % sur les jus d'orange).

Crêtes tarifaires:

Par crêtes tarifaires nationales, on entend généralement des tarifs supérieurs à trois fois la moyenne nationale.

¹⁷ Ces calculs de la CNUCED tiennent compte des taux NPF et des taux préférentiels, ainsi que des estimations des protections non tarifaires in Laird, S., *op. cit.*, p. 21.

D'après une étude conjointe de la CNUCED et de l'OMC, les crêtes tarifaires concernent les principaux aliments de base tels que la viande, le sucre, le lait, le beurre et le fromage, les céréales et les produits du tabac¹⁸.

La progressivité des droits touche encore un certain nombre de filières de production qui sont souvent importantes pour les pays en développement, telles que le café, le cacao, les graines oléagineuses, les légumes et les fruits. Il importe de souligner que, d'après l'analyse des niveaux tarifaires de la CNUCED, le problème de la progressivité des droits ne se pose pas uniquement dans l'agriculture mais aussi dans les industries manufacturières et ne touche pas seulement les pays développés mais aussi les pays en développement, même si le phénomène est alors moins manifeste.

Produits pour lesquels la fréquence de pics tarifaires est la plus élevée:

- ▶▶ Bœuf
- ▶▶ Sucre
- ▶▶ Céréales

Tableau 4: Progressivité des droits aux États-Unis

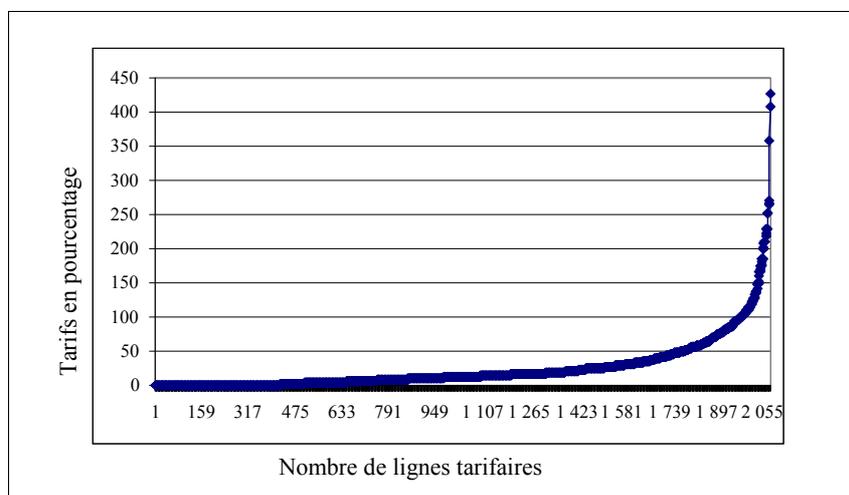
Description	Tarifs (en pourcentage)
Coton, non cardé ni peigné et déchets	1
Coton, cardé ou peigné	5
Coton, fil et fil à coudre	8
Tissu tricoté ou crocheté	14
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie	11

Source: CNUCED.

L'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture n'a donc pas fondamentalement changé les structures tarifaires des membres de l'OMC qui protègent leurs marchés par des crêtes tarifaires et des droits progressifs. De ce fait, les taux appliqués aux produits à valeur ajoutée sont souvent élevés. La figure 4 illustre la structure des tarifs dans l'UE. Les courbes des États-Unis et du Japon se ressemblent beaucoup mais les barèmes varient car les tarifs sont généralement plus bas aux États-Unis et plus hauts au Japon que dans l'UE. La structure des tarifs dans ces trois pays diffère considérablement de celle de la plupart des pays en développement, comme le Kenya, dont le cas est illustré à la figure 3.

¹⁸ CNUCED/OMC, «Incidences tarifaires du Cycle d'Uruguay sur les exportations des pays en développement», Genève, CNUCED, TD/B/COM.1/14, octobre 1997.

Figure 4: Structure des tarifs dans l'Union européenne



Source: Calcul des équivalents *ad valorem* effectué par la CNUCED à partir de la méthode de l'OMC (Paris).

Note: Cinq produits assujettis à des tarifs supérieurs à 500 % ne sont pas représentés dans le graphique.

Types de tarifs et tarifs non *ad valorem*

Un autre aspect des structures tarifaires concerne le type de tarifs. Les tarifs *ad valorem* sont exprimés sous forme de pourcentage fixe de la valeur des marchandises (5 % par exemple), alors que les tarifs spécifiques sont des droits fixes par unité de marchandises importées (2 dollars des États-Unis par livre). Parmi les autres types de taxation, on trouve les taux mixtes (3 dollars par livre plus 7 % par exemple) et les taux alternatifs (10 % ou 3 dollars par livre si ce dernier montant est plus élevé par exemple). Les tarifs peuvent en outre être fondés sur des facteurs techniques, tels que la teneur en alcool ou en sucre ou la période de l'année; ce sont alors des taux saisonniers généralement augmentés ou réduits en fonction de la saison de croissance dans le pays importateur.

Les tarifs non *ad valorem* peuvent être convertis en équivalents *ad valorem* (EAV), c'est-à-dire en valeurs tarifaires exprimées en pourcentage de la valeur c.a.f. des importations. Ceci est nécessaire pour calculer un tarif moyen ou pour classer les tarifs par tranches comme convenu dans le Cadre de juillet. La figure 5 indique la formule utilisée pour convertir un tarif composé en EAV. Le prix unitaire à l'importation rend ce calcul difficile car il subit plusieurs variations et il n'est pas simple d'en faire une estimation. Plusieurs méthodes sont employées à cette fin. Le prix unitaire du même produit peut en outre différer selon la provenance des importations. Les EAV varient dans le temps

Tarif *ad valorem*:

Pourcentage fixe de la valeur des biens (5 % par exemple).

Tarifs spécifiques:

Taxes fixes par unité de produits importés (2 dollars des États-Unis par livre par exemple).

Taux composé:

Taux résultant en général de l'association d'un taux *ad valorem* et d'un taux spécifique (5 % plus 0,5 dollar/tonne par exemple).

Taux mixte:

Possibilité d'opter pour un taux *ad valorem* ou un taux spécifique en fonction de certaines conditions, selon celui qui est le plus élevé par exemple.

Taux technique:

Le taux tarifaire final dépend de la teneur du produit transformé (du volume d'un intrant spécifique par exemple).

à mesure que les prix changent. Du fait de cette variabilité des paramètres, la méthode de conversion a fait l'objet de débats prolongés avant la «mini-réunion» ministérielle tenue à Paris en mai 2005. Les directives que les participants ont adoptées à propos de la conversion des droits non *ad valorem* consolidés finals sont décrites à la Section B.3.

Les tarifs non *ad valorem* sont essentiellement un phénomène qui touche les pays développés. Dans l'UE, 45,6 % des lignes tarifaires agricoles sont des tarifs non *ad valorem*, contre 43 % aux États-Unis, 28,2 % au Canada et 12,6 % au Japon¹⁹. Environ 5 % des tarifs agricoles des pays en développement sont des tarifs non *ad valorem* et la plupart des PMA n'en ont pas.

Figure 5: Exemple de conversion d'un tarif composé en EAV

Union européenne: «Animaux vivants de l'espèce bovine, espèces domestiques, bœufs pesant plus de 220 kg» (HS: 01029020): 10,2 % + 931 euros/tonne

Formule générale:

$$EAV = \frac{\text{Tarif spécifique}}{(\text{Valeur unitaire à l'importation} * \text{Facteur de conversion quantitatif} * \text{Taux de change})} * 100$$

Valeur unitaire à l'importation en 1999 = 1,281 euros/kg

$$EAV = \frac{931 \text{ euros/tonne}}{(1,281 \text{ euros/kg} * 1000 * 1)} * 100 + 10,2 = 72,7 + 10,2 = 82,9$$

Source: Calcul de la CNUCED effectué à partir des données de la base de données AMAD (Agricultural Market Access Database) sur l'accès aux marchés agricoles.

¹⁹ «WTO Negotiations on Agriculture: Assessment of Non-Ad Valorem Tariffs as a Tariff Barrier», note technique informelle de Miho Shirotori, CNUCED, octobre 2004.

D'après une étude de la CNUCED, les tarifs non *ad valorem*²⁰:

- Sont plus fréquents dans le secteur agricole que dans les autres;
- Concernent plus souvent des produits jugés «sensibles»;
- Sont souvent ceux qui constituent les crêtes tarifaires.

Contingents tarifaires

Ce qui s'est passé au Comité de l'agriculture a permis de mieux comprendre certains des problèmes que les pays membres ont rencontrés à l'occasion de l'exécution des engagements relatifs aux contingents tarifaires. Les principaux sujets de contentieux ont été les méthodes d'administration et le niveau d'utilisation des contingents tarifaires²¹. Les méthodes les plus utilisées ont été celles des tarifs appliqués (selon laquelle l'importation des produits concernés est autorisée dans le pays en quantités illimitées au tarif contingentaire ou en deçà: 49 %), des licences sur demande (24 %) et du premier arrivé, premier servi (10 %).

Certains pays assortissent ces méthodes de conditions supplémentaires, concernant notamment les achats sur le marché intérieur ou les transactions commerciales antérieures.

Le taux d'utilisation est le ratio des importations effectivement réalisées dans la limite d'un contingent tarifaire par rapport au volume total du contingent tarifaire pour le produit concerné. Le taux d'utilisation moyen au cours de la période de mise en œuvre du Cycle d'Uruguay était d'environ 60 %.

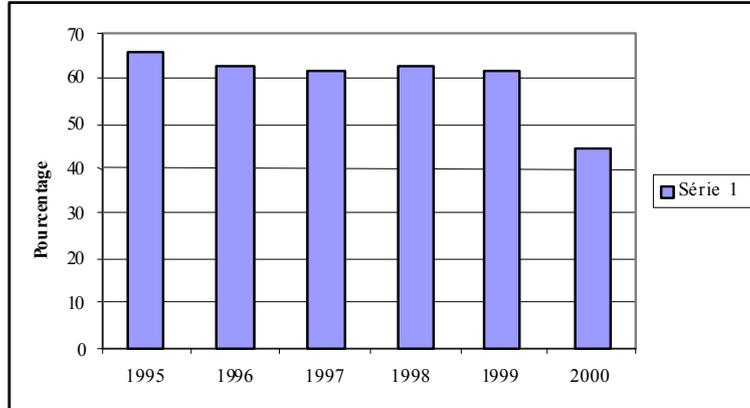
Au cours de la première année de mise en œuvre du Cycle d'Uruguay, la moyenne simple du taux d'utilisation était de 66 % mais ce pourcentage a diminué au cours des années suivantes (voir graphique 1). Pour que les contingents tarifaires faussent moins les échanges, il faudrait que les méthodes d'attribution des licences d'importation soient transparentes et impartiales²². Les critères selon lesquels elles pourraient être jugées suffisamment transparentes et non discriminatoires restent toutefois controversés.

²⁰ Shirotori, M., «WTO Negotiations on Agriculture. Impact of non-*ad valorem* tariffs as a tariff barrier», Genève, Note informelle de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base de la CNUCED, 2003.

²¹ Les principales méthodes d'attribution des contingents sont fondées sur l'application effective des tarifs, l'ordre de présentation des demandes, la présentation de demandes, l'adjudication, les parts de marché détenues traditionnellement, le fait que les importations soient effectuées par des entreprises commerciales d'État ou des groupes ou associations de producteurs. S'y ajoutent quelques méthodes dites «autres», mixtes ou non clairement spécifiées. Secrétariat de l'OMC, G/AG/NG/S/8/Rev.1, 2001.

²² Certaines méthodes d'administration pourraient effectivement bloquer les importations soumises aux contingents tarifaires d'autant que l'Accord sur l'agriculture ne comporte pas de directives concernant les méthodes d'administration à privilégier. Il s'agit de méthodes qui ne répondent pas à la demande du marché ou à la décision d'achat des importateurs: régimes d'importation discrétionnaires, participation d'entreprises commerciales d'État à l'achat ou à la vente de contingents d'importation ou conditions d'octroi de licences d'importation exigeant l'achat simultané de produits sur le marché intérieur. L'octroi automatique de licences d'importation ou selon l'ordre de présentation des demandes sont des méthodes d'administration plus transparentes et qui privilégient davantage les mécanismes de marché.

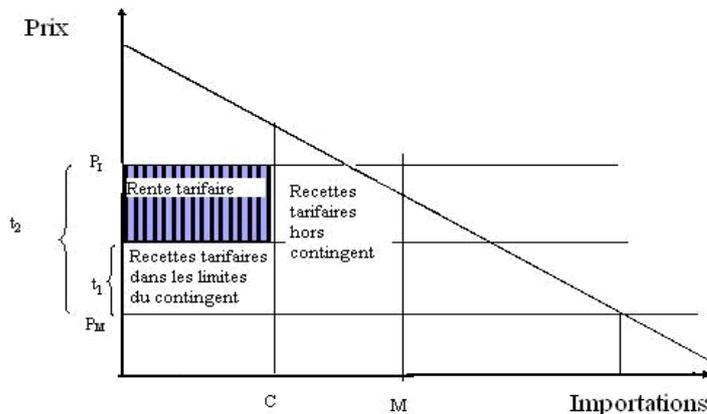
Graphique 1: Moyenne simple des taux d'utilisation des contingents tarifaires (en pourcentage)



Source: OMC 2001, G/AG/NG/S/8/Rev.1. Les pourcentages des années 1999 et 2000 ont été établis à partir des données (moins nombreuses) disponibles.

Un autre aspect important des contingents tarifaires concerne la formation et la répartition de la rente contingentaire. Une rente contingentaire est générée lorsque le prix intérieur P_I est déterminé par le tarif supérieur hors contingent (t_2 dans la figure 2) et que l'importation s'inscrivant dans les limites du contingent est assujettie au tarif contingentaire inférieur t_1 . Cette rente peut être récupérée par le pays exportateur, ce qui est probable si les contingents sont attribués en fonction des parts de marché traditionnellement détenues, comme dans le cas des importations de sucre de l'UE. Une partie de la rente peut être récupérée par des intermédiaires (ce qui est fréquent dans le cas des exportations de bananes à destination de l'UE) ou elle peut être perçue par l'importateur, notamment lorsque les contingents sont attribués par adjudication.

Figure 2: Rentes contingentaires



P_I : Prix intérieur
 P_M : Cours mondial
 C: Contingent
 M: Importations effectives

Sauvegarde spéciale pour l'agriculture

Lors de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture, entre 1995 et 2001, 10 États membres de l'OMC ont recouru à la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture. Au cours de cette période, les mesures de sauvegarde spéciales fondées sur le prix ont essentiellement été le fait des États-Unis (51 % de l'ensemble des mesures utilisées jusqu'en 2001) et de la Pologne (25 %), tandis que les mesures fondées sur le volume ont surtout été celui des Communautés européennes (57 %) et du Japon (voir tableau 5).

Certains États membres ont estimé que le volume et le prix de déclenchement de l'application de la clause de sauvegarde pour l'agriculture posaient problème. De nombreux pays en développement reprochent à cette clause d'être surtout favorable aux pays développés. Tout d'abord, la plupart des marchandises pour lesquelles des pays se sont réservés le droit d'y recourir proviennent des pays développés. Ensuite, même si les pays en développement pouvaient s'en prévaloir, il leur serait difficile de l'appliquer car les données nécessaires ne sont souvent pas disponibles.

Tableau 5: Mesures de sauvegarde prises entre 1995 et 2001

	Fondées sur le prix	Fondées sur le volume
Communautés européennes	65	147
Hongrie	7	0
Japon	18	86
Corée	18	4
Pologne	126	7
République slovaque	0	1
Suisse	7	0
États-Unis	256	6
Costa Rica	4	
République tchèque	0	5

Source: D'après l'OMC, G/AG/NG/S/9/Rev.1, 2002.

Barrières non tarifaires (BNT)

À mesure que les droits de douane diminuent, les barrières non tarifaires deviennent des instruments de protection et de régulation des échanges de plus en plus importants²³. Les BNT sont constituées par des mesures qui portent directement sur les échanges telles que les mesures

²³ Pour plus d'informations sur les BNT, voir CNUCED, «Obstacles non tarifaires: méthodes, classifications, quantification et incidences» in TD/B/COM.1/EM.27/2, 23 juin 2005.

antidumping, des mesures qui touchent le commerce telles que les normes et par des politiques générales des pouvoirs publics telles que les restrictions en matière d'investissement. Les sept catégories retenues par l'OMC dans son inventaire le plus récent des mesures non tarifaires sont reprises dans l'encadré ci-dessous²⁴.

D'après la base de données de la CNUCED sur les BNT, le recours aux mesures techniques a très fortement augmenté alors qu'il a moins été fait usage de la plupart des autres mesures. Les pays en développement et les PMA semblent être les plus touchés par les BNT. En 2002, quelque 40 % des exportations des PMA se sont heurtées à des BNT. Celles que les pays en développement citent le plus souvent comme sujets de préoccupation devant le Groupe de négociation sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles concernent les obstacles techniques, les formalités douanières et administratives, ainsi que les mesures sanitaires et phytosanitaires²⁵. Dans la catégorie des formalités douanières et administratives, les deux principales barrières sont les règles d'origine et les licences d'importation. Certains pays estiment que les règles d'origine sont discriminatoires, déraisonnables et incohérentes. Les règles d'origine préférentielles préoccupent particulièrement les PMA car elles peuvent contribuer à une sous-utilisation des contingents. Les PMA, qui espèrent voir leurs exportations augmenter, souhaitent un assouplissement des règles d'origine. Les droits antidumping relèvent également de la catégorie des formalités douanières et administratives. Les PMA ont demandé à ce que le recours à de telles mesures à l'encontre de leurs exportations fasse l'objet d'un moratoire.

La plupart des plaintes relatives aux BNT concernent les règlements techniques et normes. Les normes entraînent souvent une hausse des coûts de production et peuvent avoir une incidence sur les flux commerciaux si les producteurs nationaux et étrangers n'ont pas les mêmes frais ou ne disposent pas des mêmes capacités pour satisfaire aux prescriptions²⁶. Tel est notamment le cas de la norme sanitaire allemande relative à la teneur du café en ochratoxine A. Les pays exportateurs de café se plaignent de ce que cette norme risque de provoquer le rejet d'un nombre important de livraisons de café importé. Les BNT peuvent causer des pertes aux partenaires commerciaux et être utilisées pour protéger les industries nationales. Il faut que les intérêts des consommateurs et des producteurs ainsi que les difficultés que les BNT posent aux pays pauvres soient pris en compte dans les négociations multilatérales. Une assistance technique pourrait être fournie aux pays en développement et aux PMA pour les aider à faire face aux BNT et aux mesures de sauvegarde spéciale afin d'améliorer réellement les conditions d'entrée sur les marchés.

**Mesures non tarifaires
(classification de l'OMC):**

- I) Participation de l'État au commerce et pratiques restrictives tolérées par les pouvoirs publics;
- II) Procédures douanières et administratives à l'entrée;
- III) Obstacles techniques au commerce;
- IV) Mesures sanitaires et phytosanitaires;
- V) Limitations spécifiques (restrictions quantitatives);
- VI) Prélèvements à l'importation;
- VII) Autres (questions concernant la propriété intellectuelle, mesures de sauvegarde et pratiques commerciales).

²⁴ TN/MA/S/5/Rev.1, 28 novembre 2003.

²⁵ Analyse des obstacles non tarifaires touchant les pays en développement, Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale n° 16.

²⁶ «Rapport sur le commerce mondial 2005», OMC.

Accès aux marchés et entrée sur les marchés

Il convient de distinguer l'accès aux marchés de l'entrée sur les marchés. Les conditions d'accès aux marchés sont déterminées par les conditions légales et administratives imposées par les pays importateurs en vertu des règles commerciales convenues, mais la capacité à pénétrer un marché dépend à la fois de la compétitivité de l'exportateur, des caractéristiques des chaînes d'approvisionnement et de la structure des marchés. Ainsi, l'accès à un marché est généralement une condition nécessaire mais non suffisante pour y entrer²⁷. Il faut donc que les exportateurs des pays en développement (en particulier ceux des PMA) et leurs gouvernements dépassent les problèmes d'accès aux marchés et fassent aussi porter leurs efforts sur les conditions dont dépend l'entrée effective sur les marchés.

Les réseaux de distribution qui gèrent de gros volumes de produits agricoles sont généralement à intégration verticale et arrêtent les conditions spécifiques d'entrée sur les marchés auxquelles les entreprises d'exportation des pays en développement doivent satisfaire. Ces conditions concernent les caractéristiques des produits telles que la qualité, la nature du procédé de production – organique, par exemple – ou les normes sanitaires et phytosanitaires, la vitesse de livraison et la fiabilité de l'approvisionnement. Il faut d'abord satisfaire à ces conditions d'entrée sur le marché pour pouvoir participer aux modes de pénétration que sont l'exportation directe, les partenariats, l'obtention de licences ou les foires commerciales. Il est donc important que les producteurs des pays en développement remplissent ces conditions d'entrée sur les marchés et qu'ils s'engagent avec ces réseaux qui sont souvent au cœur de la chaîne logistique des échanges internationaux et donnent de ce fait aux producteurs la possibilité de toucher des marchés plus larges.

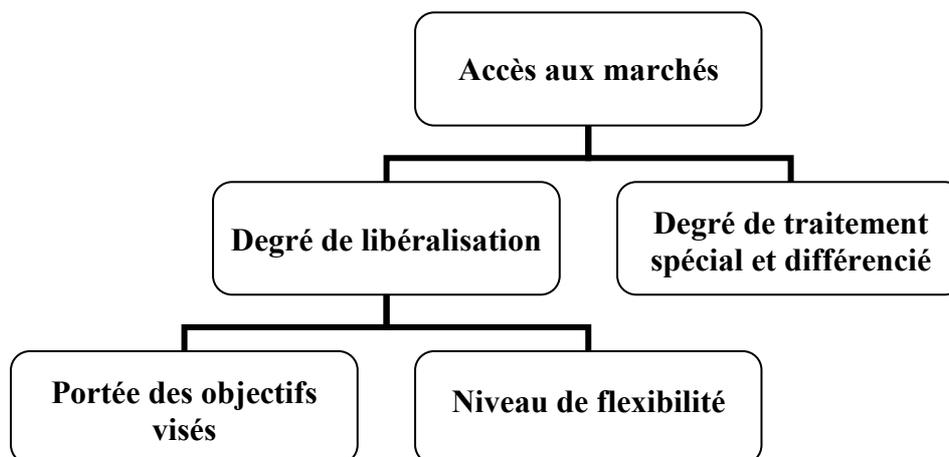
Ainsi, parallèlement aux obstacles techniques au commerce, les pratiques commerciales et les autres aspects de l'*entrée sur les marchés* deviennent de plus en plus importants et constituent de réels défis pour les pays en développement, notamment les PMA.

III.2.3 Négociations sur les modalités

La Déclaration ministérielle de Doha préconise «des améliorations substantielles de l'accès aux marchés». Les ministres sont en outre convenus d'assurer un traitement spécial et différencié aux pays en développement. Les négociations entamées à propos des modalités applicables aux nouveaux engagements concernant les tarifs et contingents de taux tarifaires visent à mettre au point une stratégie complète pour améliorer l'accès aux marchés en s'appuyant sur les règles existantes ou en en formulant de nouvelles.

La présente section résume les principaux aspects des modalités à prendre en compte concernant l'accès aux marchés, à savoir le degré de libéralisation et le degré de traitement spécial et différencié. Pour simplifier, le traitement spécial et différencié permet aux pays en développement de prendre des engagements moindres (voir sect. III.7). Le degré de libéralisation comporte deux facettes: la portée des objectifs visés, mesurée par exemple par la réduction tarifaire moyenne, et le niveau de flexibilité, c'est-à-dire les exceptions à la règle visant à protéger des produits spécifiques. Une plus grande flexibilité pourrait permettre aux négociateurs d'accepter plus facilement des réductions tarifaires moindres dans certains cas contre des abaissements plus importants dans d'autres.

²⁷ La contrebande est toutefois un exemple d'entrée sur le marché sans accès au marché.



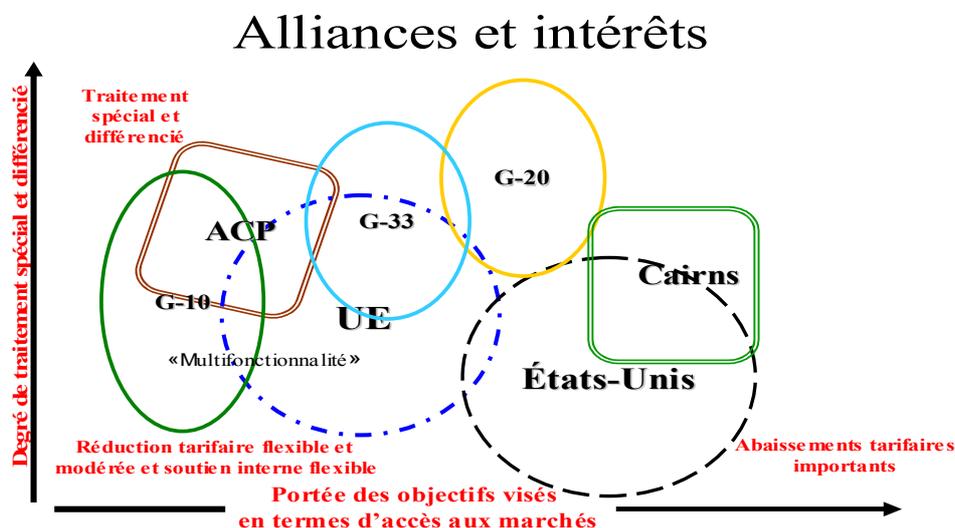
Intérêts et enjeux nationaux

Les vues des membres de l'OMC concernant les modalités d'accès aux marchés sont très divergentes. Diverses alliances se sont constituées, dont certaines proposent des scénarios de libéralisation très ambitieux et d'autres moins. Certains groupes comprennent à la fois des pays en développement et des pays développés. Les intérêts des pays développés sont très divers tout comme le sont les intérêts des pays en développement. Aussi, les négociations agricoles n'opposent-elles pas le Nord et le Sud. Le graphique 3 expose de façon simple les alliances et les intérêts en fonction de deux paramètres: le niveau des objectifs visés et le degré de traitement spécial et différencié. On trouvera la liste des membres des groupes à l'annexe I. D'autres paramètres sont bien sûr à prendre en compte et les pays ne partagent pas les mêmes vues en ce qui concerne les deux dimensions de chacun des trois piliers. Toutefois, certains, tels que l'Inde ou l'Afrique du Sud, appartiennent simultanément à plusieurs groupes qui privilégient des aspects différents. Le plus frappant est que les intérêts des pays en développement sont très variés.

La note d'information annuelle établie par le secrétariat de la CNUCED à l'intention du Conseil du commerce et du développement donne une bonne idée des négociations de Doha sur l'agriculture et de leur évolution²⁸.

²⁸ CNUCED 2003-2006, Examen des faits nouveaux et des questions se rapportant au Programme de travail de l'après-Doha qui revêtent un intérêt particulier pour les pays en développement, TD/B/50/8, TD/B/51/4, TD/B/52/8, TD/B/53/5.

Graphique 3: Représentation simplifiée des alliances et intérêts dans les négociations sur l'agriculture



G-33: Ce groupe de pays en développement dirigé par l'Indonésie rassemble surtout des petits pays tels que la Barbade, mais la Chine et l'Inde en sont aussi membres (la liste des États membres de tous les groupes cités ici figure à l'annexe I). Ce groupe défend les intérêts des pays en développement dans l'agriculture. Une large part de la population des pays qui en sont membres est tributaire de l'agriculture et leurs marchandises agricoles ne sont pour l'essentiel (actuellement) guère compétitives sur les marchés mondiaux, notamment parce qu'elles sont produites par de petits exploitants. Les États membres du G-33 défendent en particulier le principe des produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spéciale pour l'agriculture en faveur des pays en développement, qui leur permet de protéger certains de leurs agriculteurs vulnérables de la concurrence internationale (voir la section ci-après sur les dispositions relatives au traitement spécial et différencié).

G-20: Le G-20 est un autre groupe très influent. Ce groupe hétérogène qui rassemble notamment le Brésil, la Chine et l'Inde préconise un traitement spécial et différencié important. Les pays qui en sont membres souhaitent exporter vers les pays développés (et préconisent des réductions importantes des tarifs des pays développés, même si certains souhaitent également développer les échanges Sud-Sud) et disent qu'ils ne sont pas encore en mesure de trop libéraliser leur propre régime d'importation (notamment en raison des subventions dont bénéficient les exportations du Nord et de la vulnérabilité des paysans pratiquant une agriculture de subsistance). Ils sont plus compétitifs que les membres du G-33 (bien que certains pays soient membres des deux groupes, voir annexe I) en matière de production agricole ou comptent au moins plusieurs secteurs compétitifs. Ils souhaitent également une diminution importante du soutien interne dans les pays développés. Ils ont participé très activement aux négociations en présentant de nombreuses propositions dont de nombreux membres de l'OMC et le Président de la session de négociation ont estimé qu'elles constituaient des solutions de compromis.

Groupe de Cairns: Ce groupe comprend des pays développés et des pays en développement parmi les producteurs les plus performants et compétitifs de marchandises agricoles dans le monde, comme l'Australie et le Brésil. Ils voudraient exporter bien plus et pourraient le faire si les distorsions actuelles étaient réduites. Ils souhaitent donc un abaissement des tarifs dans les pays développés comme dans les pays en développement et une réduction sensible des mesures de soutien interne et des subventions à l'exportation, voire leur élimination. Certains États membres de ce groupe pratiquent toutefois un soutien interne et possèdent des entreprises commerciales d'État qui faussent les mécanismes de marché. En règle générale, ils pratiquent néanmoins une politique plutôt libérale et donc des tarifs peu élevés. Le Groupe de Cairns ne joue plus un rôle aussi important dans les négociations de Doha qu'il ne l'a fait lors du Cycle d'Uruguay.

États-Unis: Les États-Unis sont compétitifs pour un certain nombre de produits comme le maïs et pratiquent des tarifs relativement faibles. Comme ils souhaiteraient avoir mieux accès aux marchés d'autres pays, ils préconisent des objectifs ambitieux dans ce domaine, comme indiqué au graphique 3. Pourtant les États-Unis apportent un soutien important à leurs agriculteurs car l'agriculture est un secteur sensible sur le plan politique. Il ne semble pas qu'ils aient été prêts jusqu'à présent à découpler les parties de ce soutien actuellement liées à la production (qu'ils s'acheminent par exemple vers le versement direct d'un complément de revenu, voir sect. III.3). Reste à voir ce qu'il adviendra du projet de loi de 2007 sur l'agriculture actuellement à l'examen.

UE: L'Union européenne n'étant guère compétitive pour de nombreux produits agricoles, elle cherche à protéger ses agriculteurs des importations meilleur marché et pratique donc des tarifs élevés pour les produits sensibles (des zones tempérées) (mais des tarifs bas sur les marchandises qu'elle ne produit pas ou qu'elle ne produit qu'en petites quantités, telles que les graines de café ou le coton). L'UE n'a pas de forts intérêts pour l'exportation comme les États-Unis. C'est de loin le plus gros importateur de produits agricoles du Sud. Elle accorde aussi les préférences les plus avantageuses aux groupes des PMA et des pays ACP. Elle préconise des normes strictes pour les denrées alimentaires et verse de grosses sommes à ses agriculteurs (davantage, en termes absolus et relatifs, que les États-Unis, voir sect. III.3) dans le cadre du soutien interne.

Les négociations ont notamment porté sur la question de savoir si les réductions seraient opérées à partir des taux finals consolidés, c'est-à-dire des taux consolidés en 2000 pour les pays développés et en 2004 pour les pays en développement, ou des droits plus bas effectivement appliqués.

Dans l'«Ensemble de résultats de juillet», les pays sont convenus que les réductions seraient effectuées à partir des taux consolidés.

G-10: Le G-10 regroupe essentiellement des pays développés non compétitifs tels que la Suisse et le Japon, mais Maurice en fait aussi partie. Ses États membres sont de grands importateurs qui veulent maintenir un certain niveau de production agricole et préconisent donc des tarifs élevés ou un soutien interne important. Pour simplifier, c'est l'opposé du Groupe de Cairns. Le G-10 craint de devoir abandonner toute production si on le force à libéraliser son système de commerce agricole. Ses États membres produisent essentiellement des marchandises à destination des marchés intérieurs mais ils exportent parfois certaines spécialités.

L'une des grandes difficultés des négociations sur les modalités à propos du pilier de l'accès aux marchés consiste à trouver une formule de réduction tarifaire qui soit équilibrée sur le plan de la portée des objectifs visés, du degré de flexibilité et du degré de traitement spécial et différencié, de façon à ce que tous les États membres de l'OMC dont les besoins diffèrent puissent y adhérer. La structure de cette formule a fait l'objet d'un accord dans l'«Ensemble de résultats de juillet» en 2004 et dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong adoptée par l'OMC en décembre 2005, mais les chiffres spécifiques qui détermineront la teneur exacte de cette formule et les réductions correspondantes n'ont pas encore été négociés. Les modalités de simplification des tarifs et les

dispositions qui pourraient être adoptées pour relever les contingents tarifaires et améliorer les règles en régissant l'administration seront également négociées.

Formules de réduction tarifaire envisageables

Réduction linéaire: Toutes les lignes tarifaires sont réduites d'un pourcentage identique, de 50 % par exemple, que le tarif de départ soit élevé ou faible. Les crêtes tarifaires ne changent pas.

Formule du Cycle d'Uruguay: Réduction tarifaire moyenne assortie d'une réduction minimale pour chaque ligne tarifaire (voir également sect. B.1). Les crêtes tarifaires peuvent s'aggraver mais tous les tarifs sont réduits.

Formule suisse: De nouveaux tarifs sont calculés au moyen de la formule suivante:

$$t1 = (a * t0 / (a + t0))$$

où $t0$ est le tarif initial (taux de droits consolidés), $t1$ est le taux final (nouveau taux de droits consolidés) et a est un coefficient de valeur donnée. Plus a est petit, plus les objectifs visés sont ambitieux et plus bas sont donc les nouveaux tarifs. Le coefficient a sera aussi le nouveau tarif maximal: après application de la formule suisse, aucun tarif ne sera supérieur à ce coefficient. La formule suisse favorise l'harmonisation en abaissant davantage les tarifs les plus élevés que s'ils étaient réduits de façon proportionnelle. Ainsi, les tarifs se rapprochent et les crêtes tarifaires sont effectivement éliminées.

Formule composite: Cette formule associe la formule du Cycle d'Uruguay, la formule suisse et un abaissement des tarifs à zéro. Chacune de ces trois options étant appliquée à une part prédéterminée des lignes tarifaires, les pays restent libres de choisir les lignes tarifaires à soumettre à chaque option.

Approche étagée: Cette approche définit des tranches en fonction du tarif initial, la méthode de réduction de chaque tranche pouvant être différente. La formule Harbinson est un exemple d'approche étagée²⁹. La principale différence par rapport à une approche composite est que la tranche/l'option dont relève chaque ligne tarifaire dépend du tarif initial et non d'une décision des pays.

L'«Ensemble de résultats de juillet» de 2004 et la Déclaration ministérielle de Hong Kong définissent une approche étagée prévoyant quatre tranches.

D'autres méthodes, comme l'application de taux différents à des catégories différentes, selon lesquelles les réductions seraient plus marquées pour les produits transformés que pour les matières premières par exemple, sont également envisageables.

L'approche unique: une formule étagée

- Une formule qui tient compte des différentes structures tarifaires.
- Chaque membre (à l'exception des PMA) apporte une contribution.
- Des dispositions spéciales et différenciées effectives pour les pays en développement feront partie intégrante de tous les éléments.
- Des réductions plus marquées pour les tarifs supérieurs.
(«Ensemble de résultats de juillet»)
- Quatre tranches pour structurer les réductions tarifaires.
(Hong Kong)

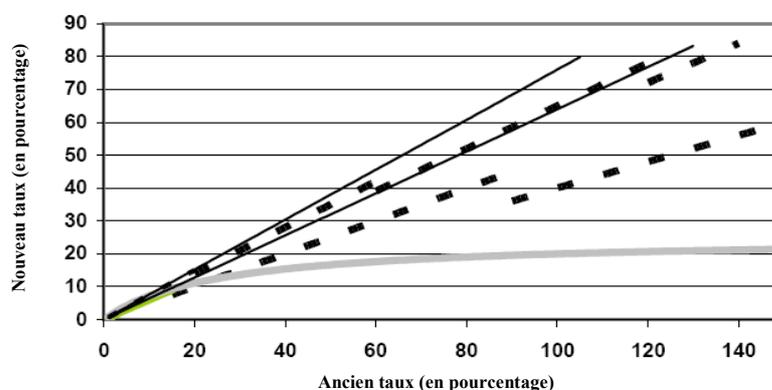
²⁹ Harbinson, qui est l'ancien Président de la Session (de négociation) du Comité de l'agriculture, a établi en mars 2003 un premier projet de modalités pour les nouveaux engagements (TN/AG/W/Rev.1).

Tableau 6: Principaux éléments des différentes formules de réduction tarifaire

	Tarif initial	Réduction linéaire	Formule du Cycle d'Uruguay	Formule suisse	Approche étagée
		Nouveau tarif	Nouveau tarif	Nouveau tarif	Nouveau tarif
	(en pourcentage)				
	10	5	4	7	6
	100	50	85	20	40
Réduction moyenne		50	36	54	50
Réduction de la moyenne		50	19	75	58

Hypothèses: Uruguay: Réduction minimale des tarifs élevés assortie d'une forte réduction des tarifs inférieurs; Suisse: coefficient de 25; approche étagée: réductions en pourcentage égales aux réductions moyennes dans les tranches correspondantes prévues par la proposition Harbinson.

Graphique 4: Formules de réduction tarifaire



Note: La ligne incurvée correspond à la formule suisse avec un coefficient $a = 25$; les lignes pleines à la formule d'Uruguay pour les pays développés (ligne du bas) et les pays en développement; la ligne en pointillés à la proposition Harbinson pour les pays développés (en bas) et les pays en développement.

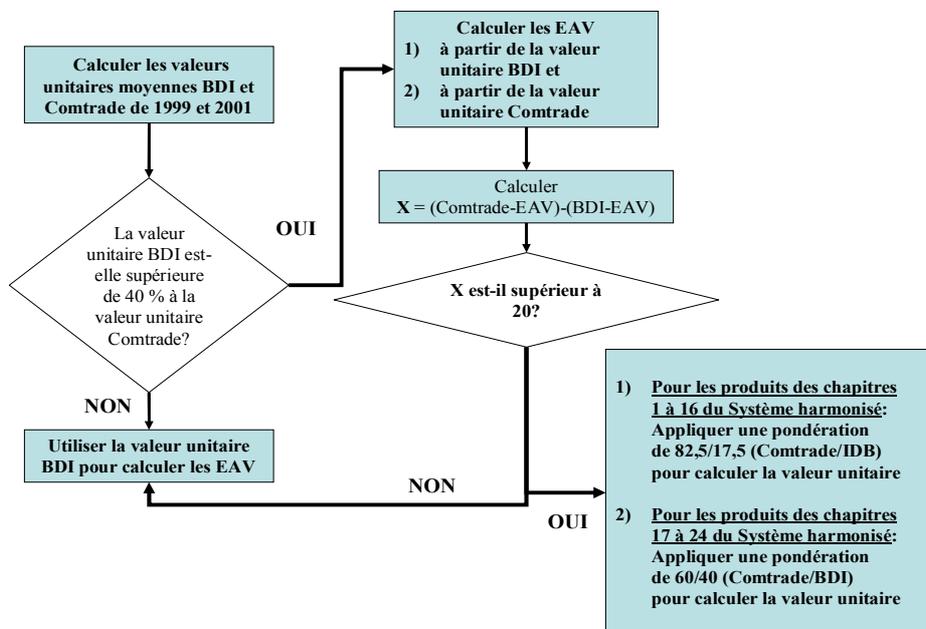
Traitement des tarifs non *ad valorem*

Il est nécessaire de calculer les EAV pour déterminer la formule étagée de réduction tarifaire selon laquelle les abaissements des tarifs dépendent du taux initial. En mai 2005, les participants à la mini-réunion ministérielle tenue à Paris ont arrêté des directives pour convertir les droits consolidés finals non *ad valorem* en EAV. La méthode proposée utilise les valeurs unitaires de la base de données intégrée (BDI) de l'OMC, sauf si la différence entre les valeurs unitaires tirées de la base de données Comtrade de l'ONU, celles de la BDI de l'OMC et les EAV est trop grande (auquel cas les lignes tarifaires sont passées par un «filtre 40/20»). On prend alors la moyenne des deux valeurs unitaires.

Le «filtre 40/20»

Si les EAV calculés à partir des valeurs unitaires IDB et Comtrade sont trop différents, on calcule la moyenne pondérée des deux à l'aide du «filtre 40/20». Cette moyenne pondérée serait utilisée: 1) si la valeur unitaire basée sur la BDI est supérieure de plus de 40 % à celle de la valeur unitaire basée sur Comtrade; et 2) si la différence absolue entre les EAV résultants est supérieure à 20 points. Les coefficients de pondération pour chaque valeur BDI et Comtrade diffèrent selon la catégorie des produits. Des coefficients de pondération relativement plus élevés sont appliqués aux données Comtrade (82,5 (Comtrade)/17,5 (IDB)) pour les produits relevant des chapitres 1 à 16 du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (qui porte essentiellement sur les matières premières) et aux données BDI (60/40) pour les produits relevant des chapitres 17 à 24 du Système harmonisé (qui porte essentiellement sur les produits transformés). Comme les valeurs unitaires basées sur la BDI sont généralement supérieures aux valeurs unitaires basées sur la base Comtrade, les EAV des produits relevant des chapitres 17 à 24 du Système harmonisé (pour lesquels des coefficients de pondération supérieurs sont appliqués à la valeur unitaire BDI) ont tendance à être inférieurs à ceux des matières brutes relevant des chapitres 1 à 16. Les produits transformés dont les EAV sont plus faibles sont donc soumis à des réductions moindres selon une formule étagée. Reste à déterminer quelle méthode appliquer au sucre; des divergences de vues persistent en effet à ce sujet entre les pays, notamment entre ceux qui bénéficient de conditions préférentielles et les autres exportateurs de sucre.

Figure 6: Méthode de calcul des équivalents *ad valorem*

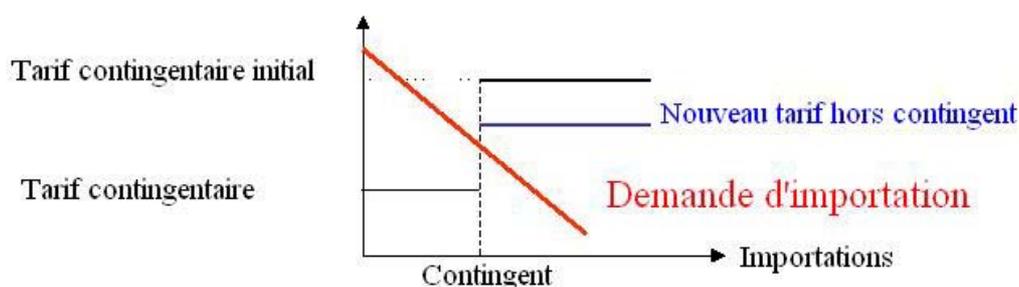


Les intérêts des pays en développement en matière d'exportation étant très hétérogènes, il est difficile d'analyser l'ampleur de l'incidence de cette méthode sur les tarifs et, partant, sur la diminution des produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement. Dans l'Union européenne, au Japon, en Norvège, en Suisse et aux États-Unis, les deux filtres sont appliqués à certains produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement. Toutefois, la plupart des produits sélectionnés sont des produits laitiers et des céréales dont l'exportation ne présente pas d'intérêt pour la plupart des pays en développement. Les produits agricoles qui génèrent les revenus d'exportation les plus importants pour les pays d'Afrique sont le cacao, le coton, le café, le tabac, le sucre, le thé, le maté et les fruits, notamment les fruits à coque. La majorité de ces produits, dont le marché le plus important est l'UE, ne sont pas soumis à des tarifs *ad valorem*, et lorsqu'ils le sont, les différences entre les EAV basés sur la BDI et la base Comtrade sont minimales³⁰.

Contingents tarifaires

Lors des négociations en cours sur l'agriculture, l'une des tâches des membres de l'OMC a notamment été de prendre en considération un certain nombre d'options pour calculer l'expansion du volume des contingents tarifaires ainsi que les principes spécifiques ou généraux d'administration des contingents de taux tarifaires pour les produits agricoles. Quatre éléments peuvent faire l'objet de négociations, à savoir: les tarifs contingentaires, les tarifs hors contingents, le volume des contingents et l'administration des contingents. L'efficacité des engagements pris peut varier selon la situation de chaque produit et de chaque pays. La figure 7 montre qu'une réduction du tarif hors contingent peut être sans incidence sur les importations et les prix intérieurs si la demande d'importation se situe entre le cours mondial plus le tarif contingentaire et le cours mondial plus le nouveau tarif hors contingent dans les limites du volume contingentaire. Cette question mérite donc d'être examinée en détail.

Figure 7: Négociations des contingents tarifaires



³⁰ Pour plus d'informations et concernant la répartition éventuelle des tarifs par tranches, voir Peters et Shirotori: «WTO Negotiations on Agriculture: Conversion of Non-*Ad valorem* Duties into *Ad valorem* Equivalents», Note 2, Division du commerce international des biens et services et des produits de base de la CNUCED, mai 2005.

Les différentes options pour améliorer l'administration des contingents tarifaires sont les suivantes:

- » **Principes généraux ayant force obligatoire:** Des principes généraux ayant force obligatoire concernant l'administration des contingents tarifaires devraient être introduits dans l'Accord sur l'agriculture pour veiller à ce que toutes les méthodes d'attribution soient praticables, prévisibles et transparentes, de façon à ce que le secteur privé puisse prendre des décisions sur la base de considérations commerciales et que les membres de l'OMC puissent exploiter pleinement les possibilités d'accès minimal aux marchés.
- » **Mise en œuvre des règles existantes de l'OMC:** Notamment de l'Accord sur les procédures de licences d'importation, des conclusions pertinentes du Groupe spécial, des examens du Comité de l'agriculture et du principe NPF.
- » **Flexibilité:** Les membres sont libres de choisir la méthode d'administration appropriée à condition qu'elle soit transparente, équitable et non discriminatoire.
- » **Liste négative:** Il s'agit d'interdire certaines méthodes d'administration telles que celles qui obligent à des réexportations, à une allocation seulement aux importateurs d'États affiliés ou contrôlés, etc.

Dispositions relatives au traitement spécial et différencié

Examinons maintenant les dispositions relatives au traitement spécial et différencié en matière d'accès. Les plus importantes concernent:

- La portée plus limitée des engagements de réduction et l'allongement des délais de mise en œuvre;
- Les produits spéciaux;
- Les mécanismes de sauvegarde spéciale pour l'agriculture;
- L'accès préférentiel aux marchés des pays développés;
- Des dispositions spéciales en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

En vertu des dispositions applicables aux produits spéciaux, un nombre limité de produits seraient exemptés de tout engagement de réduction ou assujettis à des engagements inférieurs, de façon à permettre aux pays en développement de répondre à leurs préoccupations en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et de garantie des moyens d'existence. Ces dispositions n'ont pas pour objet d'assurer une protection contre les flambées des prix ou les poussées des importations. Le mécanisme de sauvegarde spéciale pour l'agriculture, qui est censé être invoqué face à une situation de marché exceptionnelle, prévoit à cette fin une sauvegarde de durée limitée contre les importations qui risqueraient de compromettre la production interne.

Dispositions concernant l'accès aux marchés dans l'«Ensemble de résultats de juillet» et la Déclaration de Hong Kong

Tableau 7: Dispositions et difficultés concernant l'accès aux marchés

Dispositions	Difficultés
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une seule façon de procéder pour les pays développés et les pays en développement: mise en œuvre d'une <i>approche étagée</i> pour obtenir une expansion substantielle du commerce. ▪ Quatre tranches de tarifs. ▪ Contributions de tous (à l'exception des PMA), le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement fait partie intégrante de tous les éléments des négociations. ▪ Progressivité: abaissements plus importants des tarifs plus élevés avec des éléments de flexibilité pour les produits sensibles. ▪ Meilleur accès de tous les produits. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La formule de réduction unique doit tenir compte des différences de structures tarifaires entre pays développés et pays en développement. ▪ Assurer des gains de productivité appréciables. ▪ Le commerce Sud-Sud est important. ▪ L'expansion du commerce n'est pas une fin en soi, l'objectif ultime étant le développement. ▪ Les barrières douanières sont souvent perçues comme étant le seul moyen qu'ont les pays en développement de protéger les agriculteurs vulnérables, d'où l'importance particulière du traitement spécial et différencié à cet égard. ▪ Comment l'érosion des préférences est-elle traitée?
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les membres peuvent désigner un certain nombre de lignes tarifaires à traiter comme sensibles. ▪ Engagements en matière de contingents tarifaires assortis d'une réduction des tarifs pour les produits sensibles. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les produits pour lesquels les pays en développement détiennent un avantage comparatif peuvent être désignés comme sensibles par les pays développés. ▪ De nombreux pays en développement disposent de capacités administratives plus limitées pour gérer les contingents tarifaires.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction des tarifs contingentaires. ▪ Améliorations de l'administration des contingents tarifaires. ▪ Gérer la progressivité des droits. ▪ La clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture continue à faire l'objet de négociations. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parvenir à une administration transparente et simple des contingents tarifaires. ▪ Réduire ou éliminer la progressivité des tarifs afin de promouvoir l'industrialisation dans les pays en développement.

Dispositions	Difficultés
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Traitement spécial et différencié: engagements de réduction tarifaire ou engagements d'accroissement des contingents tarifaires moindres. ▪ Flexibilité pour la désignation des produits spéciaux, sur la base de critères relatifs à la sécurité alimentaire, à la garantie des moyens d'existence et aux besoins en matière de développement rural. ▪ Mise en place d'un mécanisme de sauvegarde spéciale. ▪ Reconnaissance de l'importance des préférences de longue date. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quand peut-on dire d'un engagement de réduction moindre de la part de pays en développement qu'il est adéquat? ▪ Quelle est la flexibilité des critères de sélection des produits spéciaux et quels sont les engagements? ▪ Arrêter des règles flexibles et efficaces en matière de traitement spécial et différencié. ▪ La proposition Harbinson fait référence pour la question des préférences: les réductions tarifaires sur certains produits pourraient être moindres si certains pays en développement bénéficiaient de préférences sur ces produits. Une érosion des préférences serait toutefois possible jusqu'à un certain degré. Une forme de compensation devait être possible.

Les éléments à déterminer au cours des négociations sont notamment:

- Les seuils de définition des tranches;
- Le type de formule de réduction tarifaire à appliquer à chaque tranche;
- Le rôle d'un plafond tarifaire dans une formule étagée;
- Le traitement de la progressivité des tarifs dans la formule de réduction tarifaire.

Le traitement des barrières non tarifaires (BNT) n'est pas abordé dans le Cadre et doit être arrêté lors des négociations sur l'agriculture. Les pays en développement ont attaché de l'importance au traitement des BNT, notamment des normes sanitaires et phytosanitaires, car elles ont une incidence de plus en plus forte à mesure que les tarifs baissent et influent donc sur les conditions d'accès aux marchés.

Après l'accord sur l'«Ensemble de résultats de juillet» en 2004, les négociations ont essentiellement porté sur des questions techniques telles que la sélection des tranches (ou étages), les formules applicables aux différentes tranches et les critères de sélection des produits sensibles et spéciaux. Lors de la réunion ministérielle de Hong Kong, quelques points de détail supplémentaires ont été arrêtés mais les questions controversées telles que la portée des objectifs visés n'ont pas été tranchées.

L'accès aux marchés demeure le pilier le moins avancé. La dernière proposition de l'UE envisage une réduction moyenne de ses tarifs agricoles de 39 %, alors que le G-20 propose un abaissement moyen de 54 % et les États-Unis de 68 %. Les pays ACP ont proposé une réduction

globale moyenne de 36 % pour les pays développés et le G10, qui regroupe essentiellement des pays développés importateurs nets de produits alimentaires, a proposé des objectifs analogues. Les opinions divergent également en ce qui concerne le plafonnement des tarifs élevés; certains groupes proposant de les plafonner à 75 % (États-Unis) tandis que d'autres refusent tout plafonnement (le G-10 et les pays ACP). Ainsi, pour les pays en développement, les réductions maximales (dans la tranche supérieure) vont de 30 % (pays ACP) à une «réduction légèrement inférieure» à 90 % (États-Unis).

La formule est importante pour tous les pays en développement. Plus la réduction est forte dans les pays développés, en particulier dans l'UE, plus l'érosion des préférences est marquée pour les bénéficiaires. Par contre, une augmentation des exportations sans accès préférentiel serait avantageuse pour les pays en développement.

Un autre point de divergence concerne le nombre de produits qu'un pays (développé ou en développement) peut désigner comme sensibles et qui ne sont pas assujettis aux réductions obtenues par application de la formule, mais à des réductions moindres. Aucune convergence de vues n'est apparue à Hong Kong. Le chiffre proposé par l'UE pour toutes les lignes tarifaires agricoles était de 8 %, tandis que celui proposé par les États-Unis et le G-20 était de 1 % seulement. De son côté, le G-10 a suggéré qu'il soit porté à 15 %. Les pays ACP ont proposé que les produits faisant l'objet de préférences de longue date soient désignés comme sensibles pour parer au problème de l'érosion des préférences. L'influence éventuelle du nombre de produits sensibles sur la portée des objectifs visés dépend d'une hausse compensatoire qui permettrait d'accroître les importations dans les limites des contingents tarifaires. Une trop grande flexibilité risquerait de limiter considérablement les gains susceptibles de résulter du Cycle de Doha.

En ce qui concerne les produits spéciaux, les pays en développement ont été autorisés à désigner eux-mêmes un nombre approprié de lignes tarifaires comme produits spéciaux en se guidant sur «des indicateurs fondés sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement durable». Aucune convergence de vues n'est apparue à propos du nombre de produits spéciaux. Les propositions vont de cinq lignes tarifaires à 20 % de l'ensemble des lignes tarifaires agricoles. À propos du mécanisme de sauvegarde spéciale, les propositions sont aussi très divergentes au niveau des détails. L'accord obtenu lors de la réunion de Hong Kong à propos de la notion de prix et de volume de déclenchement va bien dans le sens de la plupart des pays en développement, mais l'efficacité éventuelle de ce mécanisme pour les pays en développement serait déterminée par ses modalités d'application.

Préoccupations et questions soulevées par les pays en développement

- Choix d'une formule de réduction des tarifs qui élimine effectivement les crêtes tarifaires et la progressivité des tarifs dans les pays développés pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement.
- Restriction des éléments de flexibilité pour les produits sensibles des pays développés (sélection des produits, flexibilité des abaissements des tarifs et élargissement des contingents tarifaires) afin de ne pas compromettre les perspectives d'accès aux marchés des pays en développement.
- Suppression des mesures de sauvegarde spéciale pour les pays développés.

- Moyens de lier l'amélioration de l'accès aux marchés à l'amélioration de l'entrée sur les marchés.
- Niveau approprié de «proportionnalité» des réductions tarifaires pour les pays en développement, compte tenu du fait que les droits de douane sont la seule protection dont bénéficient les producteurs agricoles de ces pays pour faire face aux produits et aux exportations subventionnés des pays développés.
- Conception des produits spéciaux et du mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) permettant aux pays en développement de disposer d'une marge d'action suffisante en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural.

Source: CNUCED, TD/B/51/4.

Suspension des négociations

Les principales pierres d'achoppement qui ont abouti à la suspension des négociations en juillet 2006 ont été l'intransigeance des positions de divers membres qui refusaient de réduire leurs tarifs agricoles élevés et le peu d'empressement de certains à s'engager à opérer de réelles réductions de leur soutien interne. Lors de diverses réunions avant la suspension, les États-Unis avaient demandé à ce que des améliorations importantes soient apportées à l'accès aux marchés dans l'Union européenne et ailleurs, tandis que d'autres avaient demandé à ce que le soutien interne soit effectivement réduit aux États-Unis.

Après la conférence de Hong Kong, l'Union européenne a indiqué qu'elle était prête à revoir son offre initiale, soit une réduction moyenne de 39 %, et à se rapprocher de la proposition du Groupe des pays en développement (G-20), soit une réduction de 54 %. Elle aurait évoqué la possibilité d'opérer une réduction moyenne de 51 %. Les États-Unis avaient pour leur part proposé précédemment des réductions de l'ordre de 66 %. Certains membres ont toutefois fait observer qu'en raison de l'excédent de consolidation des structures de droits des pays en développement (écart entre taux consolidés et taux appliqués), la proposition du G-20 ne se traduirait que par une légère réduction effective des taux appliqués par certains pays en développement et que, compte tenu des éléments de flexibilité convenus, la réduction moyenne opérée par les pays en développement atteindrait au plus 36 %³¹. Une autre question soulevée concerne les exemptions autorisées pour les produits spéciaux et sensibles. Le nombre de produits sensibles et spéciaux a une incidence considérable sur l'ampleur globale des objectifs visés. Une trop grande flexibilité des exemptions d'engagement de réduction tarifaire risquerait fort de compromettre gravement les améliorations en matière d'accès aux marchés. Toutefois, l'influence éventuelle du nombre de produits sensibles sur la portée des objectifs visés dépend de la hausse compensatoire convenue qui permettrait d'accroître les importations. Mais l'ampleur de cette hausse n'a pas encore fait l'objet d'un accord et est aussi controversée. La plupart des pays en développement soutiennent que ces exemptions seraient nécessaires pour leur permettre d'assurer leur sécurité alimentaire, de garantir les moyens d'existence de leur population et de promouvoir le développement rural.

³¹ D'après une simulation faite par l'Australie, les tarifs effectivement appliqués seraient réduits en moyenne de 0,8 % au Brésil par exemple et de 4,4 % en Inde. Comité de l'agriculture de l'OMC: «Applied Tariff Simulations – Agriculture Summary of Results», JOB(06)/152.

III.3 Soutien interne

III.3.1 Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture

Le deuxième des trois piliers de l'agriculture est le soutien interne. L'objectif du Cycle d'Uruguay était de contrôler et de réduire les mesures de soutien interne créatrices de distorsions des échanges tout en laissant aux gouvernements la possibilité de soutenir des secteurs spécifiques. Les règles permettent de formuler des politiques agricoles nationales pour faire face à un large éventail de situations particulières dans chaque pays.

La méthode retenue consiste à classer les mesures de soutien interne selon les effets qu'elles produisent sur le commerce et la production. Selon la terminologie de l'OMC, elles sont classées en trois catégories. La catégorie orange comprend les mesures de soutien interne qui faussent le commerce, la catégorie bleue celles qui limitent la production et la catégorie verte celles dont les effets de distorsion sur les échanges sont «nuls ou, au plus, minimales».

Selon la terminologie de l'OMC, les mesures de soutien interne sont classées par catégories selon l'effet qu'elles ont sur la production et le commerce.

Catégorie orange: mesures de soutien qui faussent les échanges, à réduire

Catégorie bleue: mesures de soutien qui limitent la production

Catégorie verte: mesures de soutien dont les effets de distorsion sont nuls ou minimales

Les feux de signalisation de l'OMC

-  Politiques prohibées auxquelles il doit être mis un terme (non applicable aux politiques nationales)
-  Politiques soumises à un examen attentif et à réduire progressivement (telles que les mesures de soutien aux prix du marché, versements directs, subventions aux intrants)
-  Versements effectués dans le cadre de programmes de limitation de la production (tels que les paiements compensatoires)
-  Politiques jugées acceptables et n'étant soumises à aucune restriction (telles que l'aide alimentaire intérieure et l'aide alimentaire à des fins humanitaires)

Mesures de soutien relevant de la catégorie orange:

Soutien direct visant à:

- Réduire les coûts des intrants;
- Maintenir les prix à la production;
- Réduire les coûts de commercialisation.

La mesure globale du soutien (MGS)

a été conçue comme une mesure du soutien interne en fonction de laquelle des engagements de réduction pourraient être pris. La MGS comprend les paiements budgétaires et le soutien aux prix du marché.

Source: Ministère de l'agriculture des États-Unis.

La catégorie orange

Les mesures de soutien interne ayant le plus d'effets de distorsion sur les échanges sont celles qui relèvent de la catégorie orange. L'Accord sur l'agriculture a institué une méthode pour quantifier celles qui sont prises en faveur des producteurs nationaux chaque année: la mesure globale du soutien (MGS).

Sont notamment en cause les mesures de soutien aux prix du marché et les versements directement liés à la production. Les mesures de soutien aux prix peuvent se traduire par des versements directs de la part des pouvoirs publics ou par des transferts à partir d'autres groupes. Si un gouvernement arrête un prix administré, le soutien des producteurs provient d'un transfert de la part des consommateurs. Tout excédent par rapport au prix administré devant être acheté et utilisé par les pouvoirs publics, une partie du soutien aux producteurs peut venir des contribuables.

Les pays où des mesures de soutien interne ont faussé les échanges au cours de la période de base du Cycle d'Uruguay ont dû calculer leur MGS qui représente par un seul chiffre les mesures de soutien de tous les produits ainsi que celles qui ne sont spécifiques à aucun produit. Au cours de la période de mise en œuvre du Cycle d'Uruguay, cette MGS a dû être réduite de 20 % dans les pays développés et de 13 % dans les pays en développement. Aucun pays n'est jamais autorisé à dépasser le plafond annuel. Comme son nom l'indique, la MGS est une mesure globale de sorte que les réductions ne doivent pas nécessairement porter sur des produits spécifiques. Les pouvoirs publics peuvent faire basculer les mesures de soutien d'un produit à un autre d'une année à l'autre.

Le niveau de soutien *de minimis*

L'Accord sur l'agriculture comprend une clause *de minimis* qui autorise les pays à exclure du calcul de la mesure globale du soutien (MGS totale) les subventions créatrices de distorsions commerciales ne représentant qu'un faible pourcentage de la valeur de la production de chaque produit (5 % pour les pays développés et 10 % pour les pays en développement), ou, dans le cas d'un soutien autre que par produit, de la valeur de la production agricole totale. Il n'est pas demandé aux pays de réduire les mesures de soutien interne si celles-ci ne dépassent pas les valeurs *de minimis* par produit ou non spécifiques à un produit.

Tableau 8: Dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives à la catégorie orange

	Pays développés	Pays en développement	Pays les moins avancés
Engagements de réduction	20 %	13,3 %	Aucun engagement de réduction
Période de mise en œuvre	6 ans	10 ans	-
Niveau <i>de minimis</i>	5 %	10 %	-
Autres dispositions relatives au traitement spécial et différencié		Sont exemptées d'engagements de réduction les subventions à l'investissement et subventions des facteurs de production dont peuvent bénéficier l'ensemble des producteurs pauvres, ainsi que les subventions internes visant à encourager la diversification de la production en remplacement de la culture de plantes narcotiques illicites.	

La catégorie verte

Les mesures de soutien interne dont les effets de distorsion sur les échanges et les effets sur la production sont «nuls ou, au plus, minimales» (voir l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture) et qui satisfont à certains autres critères sont exemptées d'engagements de réduction et relèvent de la catégorie verte. Les dépenses relevant de la catégorie verte ne sont soumises à aucune limite mais la question de savoir quels programmes devraient être classés dans cette catégorie est controversée car certaines mesures sont souvent considérées comme ayant des effets de distorsion nuls ou minimales (voir la Section III.3.2).

Pour satisfaire aux autres critères requis, les mesures de soutien doivent être financées par des fonds publics, ne doivent pas soutenir les prix et doivent répondre à d'autres critères spécifiques suivant les politiques, notamment appuyer des services d'intérêt général ou des dispositifs de sécurité pour les revenus.

Les mesures de soutien relevant de la catégorie verte portent notamment sur la consolidation de l'infrastructure, la lutte contre les parasites et les maladies, la recherche et la formation. La catégorie verte comprend également les versements directs aux producteurs sans lien avec des décisions de production, dans le cadre de ce qu'on appelle le soutien découplé.

La catégorie verte concerne à la fois les pays développés et les pays en développement, mais les pays en développement bénéficient d'une flexibilité supplémentaire au titre du traitement spécial et différencié pour les programmes publics de détention de stocks visant à assurer la sécurité alimentaire et le subventionnement des prix des denrées alimentaires destinées aux pauvres des zones urbaines et rurales.

La catégorie bleue

Les subventions relevant de la catégorie bleue sont des versements directs effectués dans le cadre de programmes visant à limiter la production dans des zones déterminées, ou selon un rendement ou un nombre de têtes de bétail fixes. Les versements effectués pour 85 % ou moins du niveau de base de la production sont également autorisés. Contrairement aux versements de la catégorie verte, ils supposent toujours une production, mais ils ne concernent pas directement la production en cours. L'introduction d'une catégorie bleue était surtout une stratégie politique nécessaire pour faire aboutir les négociations et ses détails spécifiques ont essentiellement reflété les intérêts des États-Unis et de

Les mesures des catégories verte et bleue ainsi que certains programmes de développement n'ont pas été assujettis à des engagements de réduction.

Mesures de soutien sans effet de distorsion sur le commerce (catégorie verte):

- Services d'intérêt général;
- Détention de stocks publics;
- Aide alimentaire intérieure.
- Versements directs aux producteurs:
 - Soutien du revenu découplé;
 - Dispositif de sécurité pour les revenus;
 - Secours en cas de catastrophe;
 - Programmes incitant les producteurs à cesser leurs activités;
 - Programme de retrait de ressources de la production;
 - Aide à l'investissement;
 - Protection de l'environnement;
 - Programme d'assistance régionale.

Versements de la catégorie bleue:

Versements directs

- Liés à des programmes de limitation de la production;
- Octroyés à des produits spécifiques.

La catégorie bleue a initialement été considérée comme une mesure provisoire et semble désormais être devenue un mécanisme permanent.

l'Union européenne. Le principe sur lequel se fonde la catégorie bleue est de fournir un soutien sans encourager la production. Les producteurs restent toutefois sans doute enclins à accroître la production s'ils pensent que les pouvoirs publics pourraient actualiser la période de base.

Programmes de développement

La troisième catégorie de mesures de soutien interne qui sont exemptées regroupe certains programmes de développement, notamment les subventions à l'investissement et à l'achat d'intrants que les pays en développement octroient aux producteurs qui ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées. La teneur des expressions «qui ont de faibles revenus» ou «dotés de ressources limitées» n'est pas définie.

Tableau 9: Dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives au soutien interne

Dispositions	Énoncées dans l'Accord sur l'agriculture
Catégorie orange	Article 6.1 et liste des membres
<i>De minimis</i>	Article 6.4
Catégorie bleue	Article 6.5
Catégorie verte	Annexe 2
Programmes de développement	Article 6.2

III.3.2 Mise en œuvre

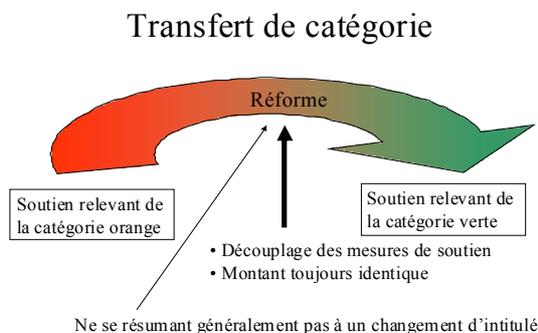
Les engagements de réduction du soutien interne ne nécessitent qu'une réforme limitée dans la plupart des pays membres, car ceux-ci avaient déjà considérablement diminué leurs dépenses avant la fin du Cycle d'Uruguay³². Les politiques relevant de la catégorie bleue ont été exclues des calculs de la MGS après 1995, mais pas de la MGS de l'année de référence par rapport à laquelle les réductions devaient être faites. De plus, les engagements de réduction de la MGS laissent les pays libres de faire basculer des mesures de soutien d'un produit sur un autre selon les cours mondiaux par exemple, puisqu'ils étaient uniquement pris par rapport à la mesure *globale totale*.

En outre, même dans les cas où les engagements sont devenus contraignants, les pays ont généralement réorienté leur soutien sur les catégories bleue ou verte exemptées de réduction de façon à ce que le montant total du soutien (toutes catégories confondues) ne diminue pas. Ce transfert d'une catégorie à une autre peut être bénéfique s'il résulte d'une réelle réforme qui diminue la distorsion des échanges. Il risque toutefois de permettre à des pays de reclasser des politiques sans entreprendre de véritables réformes. Les programmes de soutien relevant parfois de plusieurs catégories, différents pays peuvent classer des programmes analogues dans des catégories différentes, ce qui compromet l'efficacité des engagements de réduction du soutien interne.

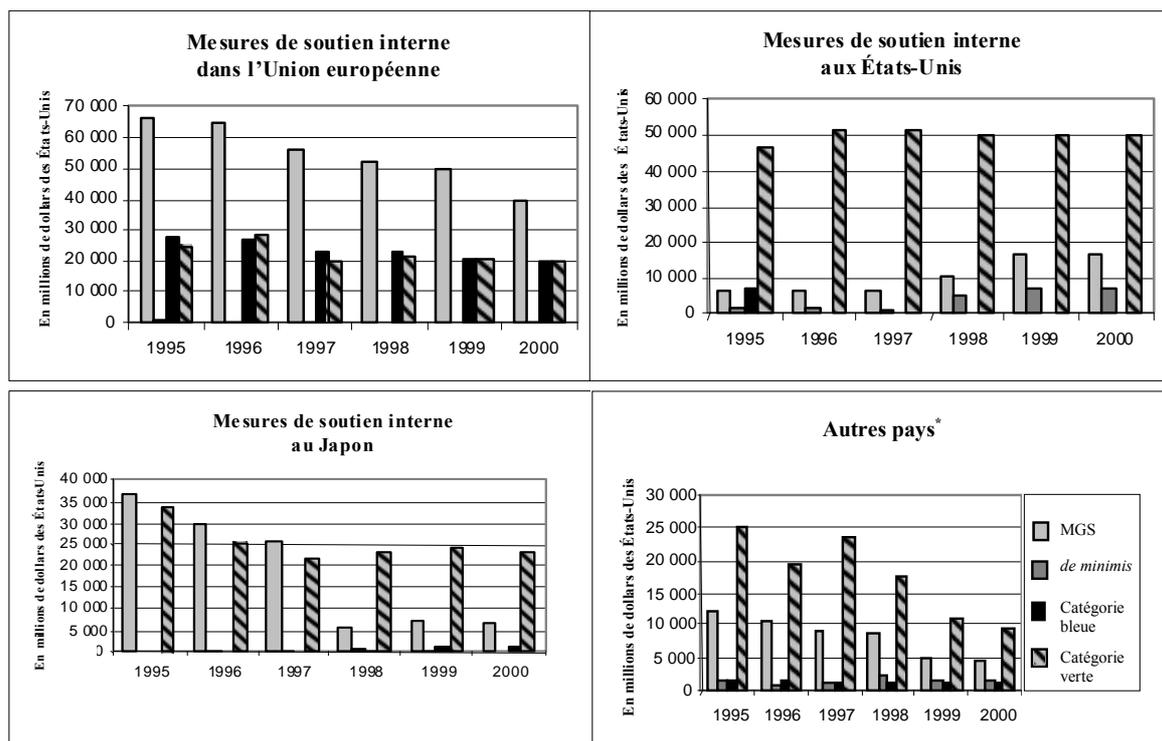
Les membres sont tenus de fournir des informations au Comité de l'agriculture de l'OMC sur les mesures de soutien interne à l'agriculture. En 2000, dans les pays de l'OCDE, 38, 12 et

³² Laird, S., "Issues for the Forthcoming Multilateral Negotiations on Agriculture", Zaragoza, IAMZ, 1999.

46 % du soutien interne relevaient respectivement des catégories orange, bleue et verte³³, le solde étant composé de mesures qui relèvent de la règle *de minimis* et d'autres catégories exemptées.



Graphique 5: Composition du soutien interne



Source: Ministère de l'agriculture des États-Unis à partir des notifications reçues par l'OMC.

* Modifications du nombre de pays pris en compte.

³³ Harry de Gorter *et al.* (2004), "Domestic Support: Economics and Policy Instruments", in *Agriculture and the WTO*, Ed. Ingco and Nash, Banque mondiale.

Tableau 6: Mesures de soutien interne notifiées en 1995 et 2000

	Catégorie orange (MGS)	<i>De minimis</i> (CATÉGORIE ORANGE)	Catégorie bleue	Catégorie verte	Total
	(En millions de dollars des États-Unis)				
1995	121 570	4 019	35 907	129 011	290 507
2000	67 727	9 313	21 979	102 466	201 486

Source: Calcul de la CNUCED d'après le calcul effectué par le Service de recherches économiques du Ministère de l'agriculture des États-Unis à partir des notifications reçues par l'OMC.

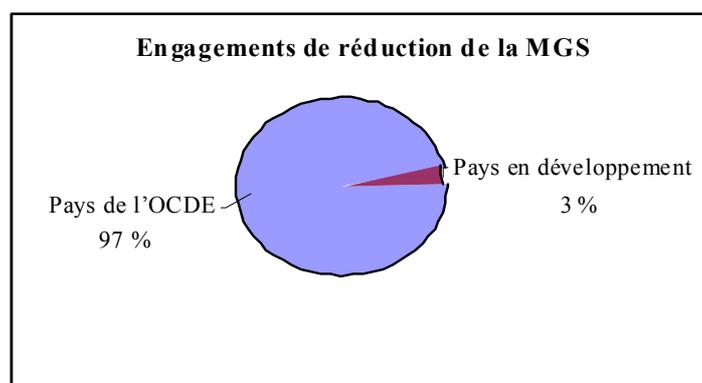
Catégorie orange

Trente-quatre pays membres se sont engagés à réduire le montant de leurs subventions dans la catégorie orange. Les autres membres de l'OMC ne sont pas autorisés à adopter des mesures de soutien relevant de la catégorie orange au-delà des niveaux *de minimis* car ils n'appliquaient pas de mesures de ce type pendant la période de base du Cycle d'Uruguay.

La MGS n'est pas une mesure précise des mesures de soutien interne en vigueur créatrices de distorsions des échanges car, outre les versements directs, elle prend en compte le soutien résultant de l'écart entre les prix intérieurs administrés (tels que les prix d'intervention de l'Union européenne) et les cours mondiaux de la période de base (1986-1988).

Tableau 7: Pays s'étant engagés à réduire la MGS

Afrique du Sud	Islande	République de Corée
Argentine	Israël	République slovaque
Australie	Japon	République tchèque
Brésil	Jordanie	Slovénie
Bulgarie	Lituanie	Suisse Lichtenstein
Canada	Maroc	Taipei chinois
Chypre	Mexique	Thaïlande
Colombie	Moldova	Tunisie
Costa Rica	Norvège	Union européenne
Croatie	Nouvelle-Zélande	Venezuela
États-Unis	Papouasie-Nouvelle-Guinée	
Hongrie	Pologne	



Source: Calcul de la CNUCED.

Les pays en développement voient un déséquilibre dans les règles énoncées par l'Accord sur l'agriculture car des pays développés qui disposent d'abondantes ressources monétaires sont autorisés à continuer de fournir un soutien agricole dans le cadre de leurs engagements de réduction de la MGS alors que des pays en développement soumis à des contraintes budgétaires ou qui menaient des politiques différentes au cours de la période de base du Cycle d'Uruguay ont de facto une MGS nulle. De fait, en 2000, 97 % des engagements de réduction de la MGS concernaient les pays de l'OCDE.

La procédure de notification de la MGS révèle que l'Union européenne, les États-Unis et le Japon totalisent plus de 85 % du montant total des mesures de soutien interne. À l'exception de l'Argentine et de l'Islande, tous les pays étaient en deçà de leurs niveaux initiaux entre 1995 et 2001 (leur taux d'utilisation était inférieur à 100 %). La plupart des pays ont changé leurs politiques de soutien interne pour se conformer aux dispositions de l'Accord sur l'agriculture³⁴. Ainsi, les États-Unis ont fait passer leurs mesures de soutien des récoltes qui relevaient de la catégorie orange dans la catégorie verte en éliminant le prix d'objectif. L'Union européenne a réformé la politique agricole commune (PAC) en 2003 en découplant certaines parties des versements, faisant ainsi passer les versements directs de revenus découplés dans la catégorie verte.

	Taux d'utilisation par rapport à la MGS (2000)
	En pourcentage
États-Unis	88
Union européenne à quinze	62
Japon	17

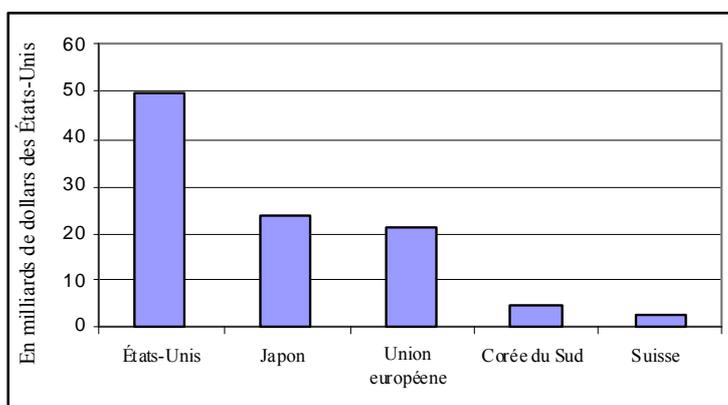
Source: Calcul effectué par la CNUCED à partir des notifications reçues par l'OMC.

³⁴ Harry de Gorter *et al.* (2004), «Domestic Support: Economics and Policy Instruments, in Agriculture and the WTO», éd. Ingco et Nash, Banque mondiale.

Catégorie verte

Le recours à des mesures relevant de la catégorie verte semble se développer alors qu'un nombre croissant de mesures de soutien interne sont découplées et transférées dans cette catégorie. Une cinquantaine de pays ont signalé à l'OMC avoir fait usage de mesures de soutien de cette catégorie en 1995 et 2000. Les cinq pays dont les dépenses ont été les plus élevées sont les États-Unis, le Japon, l'Union européenne, la République de Corée et la Suisse. Entre 1995 et 2000, les principales catégories de mesures de soutien étaient les services d'intérêt général (39 %) et l'aide alimentaire intérieure (32 %). Les autres formes de soutien, telles que les mesures d'ajustement structurel comportant des aides à l'investissement, les programmes en faveur de l'environnement et le soutien du revenu découplé, représentaient chacune de 5 à 7 % du total des montants relevant de la catégorie verte.

Graphique 6: Les cinq pays ayant les dépenses les plus élevées dans la catégorie verte, de 1998 à 2000



Source: Calcul effectué par le Ministère de l'agriculture des États-Unis à partir des notifications reçues par l'OMC.

Les mesures de soutien de la catégorie verte sont considérées comme ayant des effets de distorsion nuls ou seulement minimes sur les échanges, mais l'OMC ne définit pas les mesures de soutien qui ne faussent pas le commerce et les effets de distorsion des versements directs sur les échanges sont difficiles à mesurer. En outre, on ne sait pas bien comment gérer au mieux la «multifonctionnalité» de l'agriculture, qui influe beaucoup sur la nature des mesures de soutien de la catégorie verte puisque certaines visent à réaliser des objectifs qui ne sont pas directement en rapport avec la production agricole, tels que l'amélioration des conditions du milieu. Par ailleurs, l'ORD de l'OMC a récemment pris des décisions à propos de la classification des programmes de soutien (voir chap. IV).

Les mesures de soutien de la catégorie verte ont été critiquées par les exportateurs de produits agricoles tels que les membres du Groupe de Cairns³⁵ et les pays en développement qui ne sont pas en mesure de fournir un soutien interne important. Ceux-ci estiment que même les

³⁵ Ce groupe, qui comprend les principaux exportateurs de denrées alimentaires des pays développés et des pays en développement, a été constitué à Cairns, en Australie, en 1986. Voir annexe I.

versements directs découplés faussent la production et les échanges. Ainsi, les versements directs importants peuvent couvrir les coûts fixes des agriculteurs, qui sont plus élevés que les coûts variables pour la plupart des cultures. Les pays développés pourraient financer les exportations par des subventions croisées qui couvrent les coûts fixes des agriculteurs et leur permettent ainsi de rester en activité, voire incitent d'autres agriculteurs à se mettre à produire³⁶. Plusieurs tentatives ont été faites pour estimer si les mesures de soutien de la catégorie verte faussaient les échanges et, dans ce cas, à quel degré. Comme le montre un document récemment établi par l'Équipe du projet CNUCED Inde³⁷, l'ampleur des effets de distorsion de ces mesures sur le commerce pourrait ne pas être minime.

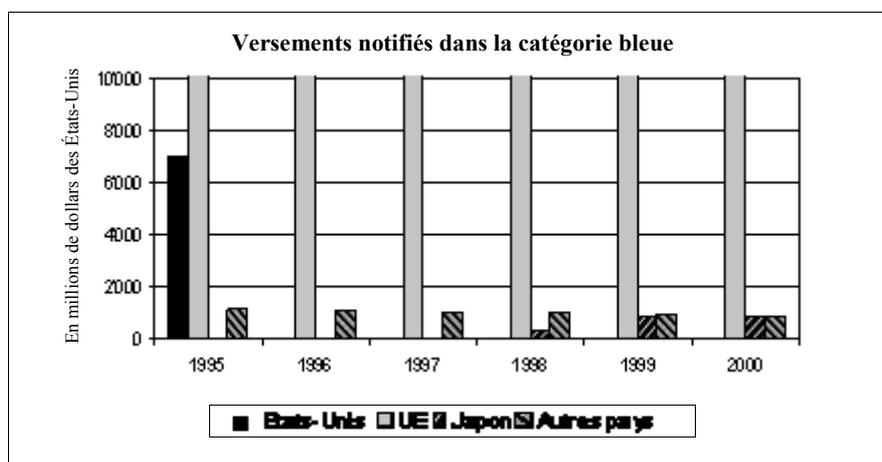
Catégorie bleue

Les politiques de la catégorie bleue étaient considérées comme acceptables mais uniquement à titre provisoire ou en tant que politiques de transition contribuant à ouvrir la voie à terme à des réformes plus ambitieuses des politiques de soutien interne.

Seuls quelques pays ou groupes de pays font ou ont fait réellement usage de la catégorie bleue. Il s'agit de:

- L'Estonie, la République slovaque et la Slovénie;
- L'Islande;
- Le Japon;
- La Norvège;
- Les États-Unis.

**Graphique 7: Versements notifiés dans la catégorie bleue de 1995 à 2000
(en millions de dollars des États-Unis)**



Source: Calcul effectué par la CNUCED à partir des notifications reçues par l'OMC.

³⁶ De Gorter, H. (2004), "Market Access, Export Subsidies, and Domestic Support: Developing for New Rules for the Agreement on Agriculture", in Agriculture and the New Trade Agenda, Ingco, M. D. et Winters, A. L. (éd.), Cambridge University Press.

³⁷ Équipe du projet CNUCED Inde (2007): «Green Box Subsidies: A Theoretical and Empirical Assessment», à paraître.

Les principales politiques relevant de la catégorie bleue concernent les paiements à la surface versés par l'Union européenne aux agriculteurs qui réaffectent des terres à des cultures céréalières, d'oléagineux et de protéagineux, les primes à l'abattage de bovins ou veaux de boucherie et les paiements par tête de bétail pour les cheptels de boucherie et les bovins laitiers. On ne connaît pas l'effet net de ces paiements. D'un côté, ils exigent qu'une partie des superficies plantées soient mises hors production. De l'autre, il semble qu'ils soient à l'origine d'une augmentation de la production de certaines marchandises car les agriculteurs doivent planter des céréales, des oléagineux et des protéagineux pour pouvoir prétendre à la subvention³⁸.

Payer les agriculteurs pour ne pas produire (comme dans le cas de certaines mesures de la catégorie bleue) ou éliminer l'exigence de production (comme certaines mesures de la catégorie verte) peut également fausser les échanges en risquant d'inciter les agriculteurs qui comptent sur une actualisation des périodes prises en compte à poursuivre la production pour percevoir davantage plus tard.

Montant total du soutien à l'agriculture

L'OCDE effectue une estimation du montant total du soutien à l'agriculture (Estimation du soutien total, EST) dans les pays de l'Organisation. Cette mesure est relativement différente de celles des engagements en matière de soutien interne selon la terminologie de l'OMC. Ainsi, la mesure de l'OCDE tient compte des transferts indirects des consommateurs aux producteurs qui résultent de la hausse des prix intérieurs due aux droits de douane à l'importation.

Malgré les engagements de réduction, le niveau de soutien était à peu près le même en 2003 qu'en 1988 dans les pays de l'OCDE. Le montant du soutien total à l'agriculture dans les pays de l'OCDE s'établissait à 350 milliards de dollars des États-Unis en 2003, alors que le montant total de la production agricole évaluée aux prix à la sortie de l'exploitation était de 681 milliards de dollars³⁹. En termes absolus, l'essentiel des montants versés au titre des mesures de soutien est perçu par les producteurs de lait, de viande, de sucre et de céréales aux États-Unis, dans l'Union européenne et au Japon. Ce soutien est fourni sous différentes formes. La protection aux frontières (droits de douane et subventions à l'exportation) dans les pays de l'OCDE s'est traduite par des transferts de 160 milliards de dollars des États-Unis aux producteurs. Les versements au titre du soutien interne – sommes versées en fonction de la consommation d'intrants et de la production, paiements à la surface et paiements par tête de bétail, paiements au titre des droits antérieurs et autres – se sont élevés à 96 milliards de dollars des États-Unis. Les autres mesures, concernant notamment les services d'intérêt général, ne sont généralement pas considérées comme créatrices de distorsions.

³⁸ De Gorter, *ibid.*

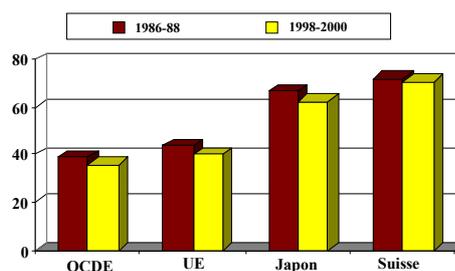
³⁹ OCDE (2004), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE*, Paris.

Soutien aux producteurs des pays de l'OCDE

- Le montant total du soutien à l'agriculture (EST) dans les pays de l'OCDE s'établissait à 350 milliards de dollars en 2003.
- Pour une production agricole d'un montant total de 681 milliards de dollars (en 2003) essentiellement composée de:
 - Lait, viande, sucre et céréales.
- Les différentes formes de soutien aux agriculteurs:
 - Protection aux frontières (notamment par les droits de douane): 160 milliards de dollars;
 - Versements au titre du soutien interne: 96 milliards de dollars;
 - Services d'intérêt général (recherche, etc.).

SOUTIEN AUX PRODUCTEURS

en pourcentage du montant total des recettes totales des exploitations agricoles



Source: OCDE, *Politiques agricoles des pays de l'OCDE*, 2001.

III.3.3 Négociations relatives aux modalités

La Déclaration ministérielle de Doha appelle à des «réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges». Les ministres sont en outre convenus d'assurer un traitement spécial et différencié aux pays en développement.

La présente section résume certaines des positions adoptées lors des négociations et examine les dispositions relatives au soutien interne qui figurent dans l'«Ensemble de résultats de juillet» et la Déclaration ministérielle de Hong Kong.

Pour réduire le soutien interne, les États-Unis avaient d'abord proposé de ramener en cinq ans les mesures de soutien non exemptées telles qu'elles sont prises en compte par la MGS (qui relèvent de la catégorie orange) ainsi que le soutien limité à la production (relevant de la catégorie bleue) à une valeur inférieure ou égale à 5 % de la valeur moyenne de la production agricole. Par la suite, toutes les mesures de soutien interne non exemptées auraient été éliminées. Quant aux versements *de minimis*, c'est-à-dire aux mesures de soutien d'un montant inférieur ou égal à 5 % (10 % dans les pays en développement) de la valeur totale de la production, ils n'auraient ni été visés par les réductions ni éliminés. Les pays en développement auraient bénéficié de conditions spéciales de façon à être en mesure de fournir un soutien supplémentaire afin de promouvoir le développement et la sécurité alimentaire.

La proposition initiale de la Communauté européenne consistait à maintenir les catégories orange, bleue et verte pratiquement en l'état et à réduire de 55 % la MGS de la catégorie orange. Les critères de la catégorie verte auraient été élargis pour prendre en compte les considérations autres que d'ordre commercial concernant notamment le développement rural, l'environnement et le bien-être des animaux. Une catégorie verte flexible permettrait de faire passer des mesures de soutien de la catégorie orange non exemptée à la catégorie verte exemptée. Enfin, la Communauté européenne proposait d'éliminer la clause *de minimis* dans les pays développés.

Quant aux pays en développement, la plupart souhaitent éliminer une grande partie des mesures de soutien de la catégorie orange et les réduire par produit. Une importante réduction serait opérée la première année. Le seuil *de minimis* serait abaissé pour les pays développés mais pas pour les pays en développement. La catégorie bleue serait éliminée. En outre, les pays en développement souhaiteraient harmoniser les critères de la catégorie verte ou plafonner les mesures de la catégorie verte de façon à ce que les pays développés ne puissent pas s'en servir pour continuer de soutenir la production. Le soutien intérieur au titre du traitement spécial et différencié visé par le paragraphe 2 de l'article 6 de l'Accord sur l'agriculture serait accru. Cette position est défendue par le G-20 mais aussi, dans l'ensemble, par les exportateurs de produits agricoles du Groupe de Cairns.

«En moyenne dans les pays de l'OCDE, les subventions agricoles représentent 31 % des recettes totales des exploitations agricoles, dont 78 % sous forme de soutien des prix du marché, de paiements à la production et de subventions sur les intrants agricoles. Les niveaux de cette aide à l'agriculture diffèrent selon les pays et selon les produits, l'aide la plus importante étant accordée aux producteurs qui sont le plus exposés à la concurrence internationale. Ainsi, l'aide apportée à la riziculture correspond à 80 % des recettes de ce secteur, alors que l'aide aux producteurs de viande de mouton, de sucre et de lait en représente 45 % ou plus. Pour résumer, les pays développés n'ont pas saisi l'occasion d'honorer leurs engagements de réduire les subventions agricoles d'une façon qui aurait vraiment profité aux pays en développement⁴⁰.»

On peut s'attendre à ce que la réduction du soutien interne entraîne une diminution de la production et une hausse des cours mondiaux. Certains PMA et pays en développement importateurs nets de produits alimentaires craignent un alourdissement de leurs factures alimentaires et une dégradation des termes de l'échange. Il serait donc nécessaire de mettre en place des mesures de soutien concrètes et efficaces en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pour compenser les effets de la hausse des prix agricoles sur leurs consommateurs.

⁴⁰ CNUCED, «Tendances et perspectives mondiales concernant les produits de base». Note du Secrétaire général, Genève, A/57/381, 5 septembre 2002.

Dispositions de l'«Ensemble de résultats de juillet» et de la Déclaration ministérielle de Hong Kong relatives au soutien interne

Graphique 8: Vue d'ensemble des dispositions de l'«Ensemble de résultats de juillet» et de la Déclaration ministérielle de Hong Kong relatives au soutien interne

Réduction globale visée		
<ul style="list-style-type: none"> • Réduction globale = MGS + <i>de minimis</i> + plafonnement de la catégorie bleue = approche étagée, trois tranches. • Au cours de la première année et pendant toute la période de mise en œuvre, la somme de tout le soutien ayant des effets de distorsion des échanges n'excédera pas 80 % de la somme de la MGS totale consolidée finale plus le <i>de minimis</i> permis plus la catégorie bleue. 		
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p style="text-align: center;"><u>Réductions de la MGS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Approche étagée, trois tranches • Réductions plus fortes dans les pays ayant une MGS plus élevée • Plafonnement de la MGS par produit </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p style="text-align: center;"><u>Réductions du soutien <i>de minimis</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Par tous les pays (à l'exception des PMA) • Traitement spécial et différencié </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;"><u>Catégorie bleue</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Plafonnement à 5 % de la valeur de la production agricole • Révision de la définition et des critères </div>
<p>Catégorie verte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Révision des critères, notamment des programmes en faveur des pays en développement. 		
<p>Traitement spécial et différencié</p> <ul style="list-style-type: none"> • Délais de mise en œuvre plus longs. • Taux de réduction plus faibles. • Maintien de l'accès aux programmes de développement (par. 2 de l'article 6). • Exemption des réductions du soutien <i>de minimis</i> si la quasi-totalité du soutien est accordée aux agriculteurs qui pratiquent une agriculture de subsistance et en l'absence de montant autorisé au titre de la MGS. • Pas d'engagements de réduction de la part des PMA. 		

Tableau 10: Dispositions et difficultés concernant le soutien interne

Dispositions	Difficultés
Ensemble des mesures de soutien ayant des effets de distorsion des échanges	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction de la valeur totale de toutes les mesures de soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges (MGS + soutien <i>de minimis</i> + seuil de la catégorie bleue à déterminer) par application de la formule étagée sur trois tranches. ▪ Réduction initiale de 20 %. ▪ Réductions effectives des mesures de soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduire fortement le montant total des mesures de soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges. ▪ Tenir compte de la différence entre taux appliqués et taux consolidés.
Catégorie orange	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction de la MGS des taux finals consolidés (approche étagée sur trois tranches et réduction plus forte pour les MGS plus élevées). ▪ Plafonnement de la MGS par produit au niveau traditionnel et réduction partielle de la MGS au-dessous du plafond. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opérer une réduction adéquate dans les trois tranches et appliquer un traitement spécial et différencié aux pays en développement. ▪ Plafonds/réductions par produit: empêcher les transferts entre produits. ▪ Quelle base prendre comme plafond du soutien par produit?
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction du soutien <i>de minimis</i> par tous les pays, sauf lorsque celui-ci est accordé à des agriculteurs qui pratiquent une agriculture de subsistance et qui sont dotés de ressources limitées. ▪ Pas d'obligation de réduire le soutien <i>de minimis</i> pour les pays sans montant autorisé au titre de la MGS. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Engagement de réduction plus faible pour les pays en développement.
Catégorie bleue	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modification de la catégorie bleue pour prendre en compte i) les versements directs au titre d'un programme de limitation de la production OU ii) les versements directs non liés à la production actuelle (sans exigence de production). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Limiter l'élargissement et restreindre le champ des définitions de la catégorie bleue. ▪ Arrêter des critères de classement stricts pour la catégorie bleue afin d'empêcher les transferts de catégorie ne résultant pas d'une réelle réforme.

Dispositions	Difficultés
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilité assurée par le classement d'un fort pourcentage de mesures de soutien dans la catégorie bleue. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arrêter des critères pour limiter le degré de distorsion des échanges. ▪ Veiller à ce que les paiements relevant de la catégorie bleue produisent moins d'effets de distorsion des échanges que les paiements relevant de la catégorie orange.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plafonnement final des mesures de soutien de la catégorie bleue à 5 % du montant total habituel de la production agricole. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empêcher les versements élevés en deçà du seuil final. ▪ Le plafonnement sera-t-il efficace? (Seules l'UE et la Norvège devront effectuer des réductions compte tenu du seuil de paiement actuel de la catégorie bleue.)
Catégorie verte	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Révision des critères de la catégorie verte, conservation des notions et principes de base et maintien de l'efficacité, compte dûment tenu des considérations autres que d'ordre commercial. ▪ Amélioration du contrôle et de la surveillance. ▪ Réexamen des critères de façon à prendre effectivement en compte les programmes des pays en développement dont les effets de distorsion sur les échanges sont au plus minimes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Durcir les règles pour que les distorsions des échanges soient minimales. (Comment mesurer le degré de distorsion?) ▪ Traitement des paiements directs. ▪ Le renforcement du soutien conditionnel (les critères de la catégorie verte couvrent déjà les paiements au titre des programmes de protection de l'environnement et des considérations autres que d'ordre commercial) est-il utile pour restreindre les distorsions? ▪ Veiller à prendre en compte les programmes ayant des effets de distorsion minimales sur les échanges qui répondent aux besoins des pays en développement.
Traitement spécial et différencié	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Traitement spécial et différencié: Allongement de la période de mise en œuvre et abaissement des coefficients de réduction. ▪ Maintien du bénéfice des dispositions du paragraphe 2 de l'article 6 de l'Accord sur l'agriculture (développement rural, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Améliorer les dispositions prévues au paragraphe 2 de l'article 6 de l'Accord sur l'agriculture. ▪ Ne pas perdre de vue que les engagements de réduction du soutien jouent en défaveur des pays en développement, qui ne sont pas autorisés à en faire largement usage ou n'en ont pas les moyens.

Les éléments à déterminer au cours des négociations sont notamment:

- Le pourcentage de réduction par tranche correspondant à la réduction globale et à la réduction de la MGS;
- La période de base des plafonds de la MGS par produit;
- La définition du soutien *de minimis* lié au développement dans les pays en développement;
- Les critères de la catégorie bleue;
- Les critères de la catégorie verte.

À Hong Kong, les ministres sont convenus de retenir trois tranches à la fois pour la réduction de la MGS et pour la réduction globale des mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges en adoptant des réductions linéaires plus importantes pour les tranches supérieures. En tant que membre dont le niveau de soutien autorisé est le plus élevé, l'UE se situe dans la tranche supérieure, suivie par les États-Unis et le Japon. Tous les autres pays, notamment les pays en développement, sont dans la troisième tranche. Une certaine convergence au niveau de la réduction de la MGS, des réductions globales des mesures de soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges et de la réduction des seuils *de minimis* a été notée. Des disciplines seront élaborées pour arriver à des abaissements effectifs du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges.

L'éventail des réductions proposées (à compter d'octobre 2005) va de 53 à 80 % de la valeur globale des mesures de soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges pour les trois pays situés dans les deux tranches supérieures. Les critères proposés font l'objet de divergences plus importantes. Le G-20, appuyé par l'UE, a proposé d'assujettir les mesures de soutien de la catégorie bleue à des critères supplémentaires pour que les paiements génèrent moins de distorsions. Cette proposition a toutefois été rejetée par les États-Unis. Aucune décision n'a été prise à Hong Kong sur ces questions concernant la catégorie bleue. Les membres du G-20 et certains pays développés du Groupe de Cairns ont essayé de faire adopter des disciplines plus strictes à la fois pour la catégorie bleue actuelle (qui limite la production) et pour la nouvelle (sans restrictions de la production).

À Hong Kong, les pays membres en développement sans montant autorisé au titre de la MGS ont obtenu d'être exemptés des réductions du soutien *de minimis* et des réductions globales. Les critères de la catégorie verte seront en outre réexaminés de façon à ce que les programmes des pays en développement dont les effets de distorsion sont au plus minimes soient effectivement pris en compte. Contrairement à ce que demandaient de nombreux pays en développement, il n'a pas été question de disciplines supplémentaires pour les mesures en vigueur relevant de la catégorie verte. D'aucuns doutent que les dispositions relatives aux mesures de soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges produisent effectivement une réduction progressive importante de ces mesures, puisque les réductions seront opérées par rapport aux niveaux des taux consolidés, dont le montant est souvent plus élevé que celui des mesures de soutien en vigueur et qu'une gamme plus large de mesures de soutien pourrait être transférée dans la catégorie bleue (ou dans la catégorie verte).

Questions soulevées par les pays en développement:

- Choix d'une formule de réduction pour la MGS qui permette de réduire les mesures de soutien en vigueur par produit de manière à parvenir à une réduction sensible pour tous les produits dont l'exportation intéresse les pays en développement;
- Définition de critères stricts pour la catégorie bleue et la catégorie verte afin d'éviter le passage d'une catégorie à l'autre;
- Incidences des réductions du soutien *de minimis* opérées par les pays en développement et définition du type de soutien *de minimis* considéré comme étant accordé aux agriculteurs qui pratiquent l'agriculture de subsistance et qui sont dotés de ressources limitées.

Source: CNUCED, TD/B/51/4.

Suspension des négociations

Comme indiqué à la Section III.2, les principales pierres d'achoppement qui ont abouti à la suspension des négociations en juillet 2006 ont été la proposition de réduction tarifaire de l'UE, ainsi que, dans une certaine mesure, les exemptions de réduction dans les pays en développement et les engagements des États-Unis en matière de soutien interne.

Avant la suspension, les États-Unis ont proposé de ramener le niveau de leurs mesures de soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges à quelque 22 milliards de dollars par an. Comme le montant des dépenses effectives est inférieur, la plupart des pays en développement ont jugé cette proposition insuffisante et ont demandé à ce que les États-Unis plafonnent ces mesures à une douzaine de milliards; l'UE a pour sa part demandé à ce que les États-Unis s'engagent à plafonner l'ensemble de ces mesures à 20 milliards de dollars⁴¹. L'UE ayant réformé la politique agricole commune en 2003 et fait passer en les découplant la plupart de ces mesures de soutien dans la catégorie exemptée de réduction des mesures de soutien ayant des effets de distorsion nuls ou au plus minimales (catégorie verte), la principale pierre d'achoppement des négociations a été le niveau de soutien aux États-Unis.

⁴¹ Comité de l'agriculture de l'OMC: «Agriculture Negotiations, Agriculture Domestic Support Simulations», JOB(06)/151.

III.4 Concurrence à l'exportation – Subventions à l'exportation

III.4.1 Dispositions de l'Accord sur l'agriculture

Le dernier des trois piliers de l'agriculture concerne la concurrence à l'exportation ou les subventions à l'exportation⁴². La prolifération des subventions à l'exportation dans les années qui ont précédé le Cycle d'Uruguay a constitué l'un des principaux thèmes des négociations. Le droit de recourir à des subventions à l'exportation est aujourd'hui restreint et les dépenses afférentes aux subventions à l'exportation ont été réduites⁴³.

Lorsque les prix pratiqués par les producteurs sont supérieurs aux cours mondiaux, le surplus exportable ne peut être vendu sur le marché mondial sans subvention. Les subventions à l'exportation correspondent à la différence entre les cours mondiaux et les prix intérieurs (voir l'encadré pour les autres catégories). Quand les cours mondiaux augmentent, les subventions à l'exportation diminuent automatiquement.

Autres formes de subvention des exportations

L'Accord en vigueur sur l'agriculture ne comporte pas d'éléments subvention dans les engagements de réduction concernant les crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'État et l'aide alimentaire. Ces questions sont examinées aux Sections D.2 et D.3. Les subventions à l'exportation qui ne sont pas explicitement mentionnées dans l'Accord sur l'agriculture sont toutefois prohibées. Certaines disciplines concernant l'aide alimentaire sont évoquées dans le texte mais de façon imprécise.

Engagements de réduction

Les pays qui pratiquaient des subventions à l'exportation au cours de la période de base ont des engagements concernant les dépenses budgétaires (somme maximale) et de volume (quantité maximale) qui peuvent être subventionnées. Les pays qui ne versaient pas de subventions à l'exportation au cours de la période de base ne sont pas autorisés à en faire usage, à l'exception des pays en développement, autorisés à pratiquer des subventions au cours de la période de mise en

Les subventions à l'exportation assujetties à des réductions comprennent

- Les subventions directes à l'exportation subordonnées aux résultats à l'exportation;
- Les subventions à l'exportation financées par les producteurs;
- Les subventions à la commercialisation des exportations;
- Les mesures de réduction des coûts – subventions au transport;
- Les subventions sur des produits incorporés, comme le lait dans le fromage.

(Accord sur l'agriculture, art. 9)

⁴² L'expression subventions à l'exportation est parfois employée au sens strict pour désigner les subventions à l'exportation versées aux producteurs (subventions à l'exportation inscrites dans les listes) et parfois dans un sens plus large qui comprend aussi les autres formes de promotion. Nous l'employons ici au sens large.

⁴³ La disposition de l'Accord sur l'agriculture relative aux subventions à l'exportation est l'un des points qui distinguent le plus clairement les règles et disciplines de l'OMC relatives aux produits agricoles de celles qui concernent des produits non agricoles. Le recours aux subventions à l'exportation est prohibé hormis dans les cas prévus par l'Accord sur l'agriculture. L'article 3 (Interdiction) de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires dispose que «Exception faite de ce qui est prévu dans l'Accord sur l'agriculture...», les subventions à l'exportation et les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés sont prohibées.

œuvre pour réduire les coûts de commercialisation des exportations, les frais de transport interne et le fret des expéditions à l'exportation.

En termes de volume, lors du Cycle d'Uruguay, les pays développés se sont engagés à réduire les subventions à l'exportation par produit de 36 % et les pays en développement de 24 %. Ils ont respectivement réduit leurs dépenses budgétaires de 21 et 14 %.

Tableau 4.1: Engagements de réduction des subventions à l'exportation

	Pays développés	Pays en développement
	En pourcentage	
Volume	36	24
Dépenses	21	14

III.4.2 Mise en œuvre

À l'heure actuelle, seuls 25 membres de l'OMC sont autorisés à faire usage de subventions à l'exportation et se sont engagés à opérer des réductions⁴⁴. Comme le niveau effectif des subventions à l'exportation octroyées dépend de la production, des cours mondiaux et des taux de change, il fluctue. Entre 1995 et 2000, en moyenne 6,2 milliards de dollars des États-Unis de subventions à l'exportation étaient octroyés dans le monde, dont près de 90 % dans l'UE. Cependant, les dernières données disponibles pour les années 2000 et 2001 indiquaient que le recours aux subventions à l'exportation avait diminué de plus de 50 % dans l'UE par rapport au début de la période de mise en œuvre⁴⁵.

La plupart des subventions à l'exportation étant accordées par les pays développés de l'hémisphère Nord, l'essentiel des subventions concernent des produits des zones tempérées. Près de 35 % portent sur des produits laitiers et 23 % sur la viande (voir fig. 8). Les producteurs de céréales, de produits incorporés et de sucre perçoivent aussi des sommes considérables. Le bœuf, qui présente un intérêt pour certains pays en développement, représente près de 60 % de l'ensemble des subventions pour la viande.

⁴⁴ À savoir l'Afrique du Sud, l'Australie, le Brésil, la Bulgarie, le Canada, Chypre, la Colombie, les États-Unis, la Hongrie, l'Indonésie, l'Islande, Israël, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Panama, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, la Suisse-Liechtenstein, la Turquie, l'Union européenne, l'Uruguay et le Venezuela.

⁴⁵ Les données citées dans la présente section sont tirées de Peters (2006), "Roadblock to Reform: The Persistence of Agricultural Export Subsidies", UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Series No. 32.

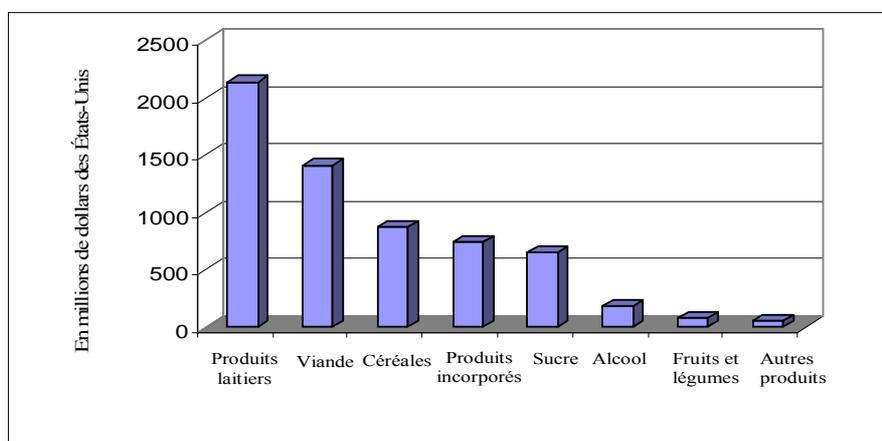
Recours aux subventions à l'exportation

Valeurs moyennes de 1995 à 2000 pour les pays dont les dépenses sont le plus élevées

	Moyenne de 1995 à 2000	En pourcentage du total
	En millions de dollars des États-Unis	
UE	5 503,4	88,7
Suisse	311,5	5,0
Norvège	85,7	1,4
États-Unis	83,6	1,3

Source: Peters (2006), Export Subsidies, Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No 32, CNUCED.

Figure 8: Subventions à l'exportation par groupe de produits

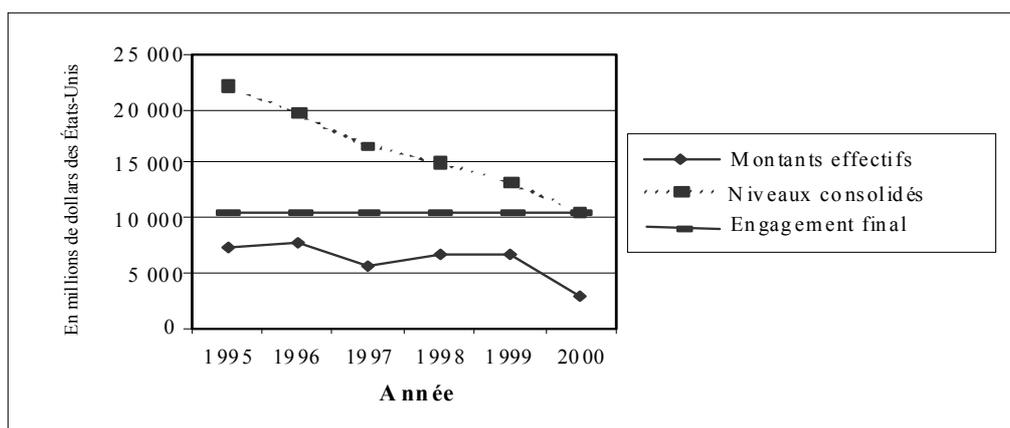


Source: Calcul effectué par la CNUCED à partir des notifications reçues par l'OMC.

Les dépenses mondiales au titre des subventions à l'exportation – qui s'établissent en moyenne à 6,2 milliards de dollars des États-Unis pour la période allant de 1995 à 2000, sont très inférieures à la valeur de l'engagement final pris en 2000, soit 11 milliards de dollars, et représentent un taux d'utilisation moyen de 59 %. Cette estimation masque de très fortes variations, tant entre les pays qu'entre les produits. Certains pays autorisés à subventionner leurs exportations ne l'ont jamais fait, tandis que d'autres en ont tiré pleinement parti. Ainsi, le taux d'utilisation de la Norvège est de 153 %, contre 119 % pour la Suisse, 80 % pour l'UE et 14 %

pour les États-Unis⁴⁶. La Bulgarie, le Brésil, l'Indonésie, le Panama et l'Uruguay n'ont pas versé de subventions à l'exportation alors qu'ils y étaient autorisés. Les variations par produit sont examinées plus loin.

Figure 9: Dépenses effectives et consolidées au titre des subventions à l'exportation, tous pays confondus



Source: Calculs effectués par la CNUCED à partir des notifications reçues par l'OMC.

Les chiffres susmentionnés concernent les subventions à l'exportation inscrites dans les listes. Il existe toutefois d'autres formes de subventions à l'exportation. Les crédits à l'exportation, qui ont augmenté ces dernières années, peuvent aussi fausser la concurrence à l'exportation lorsque les conditions du crédit sont plus favorables que celles qui pourraient être obtenues auprès du secteur privé. Les entreprises commerciales d'État des pays exportateurs ou les négociants exclusifs peuvent recourir à des subventions croisées, ce qui produirait aussi des effets de distorsion sur les échanges. Enfin, l'aide alimentaire peut être utilisée pour écouler les excédents.

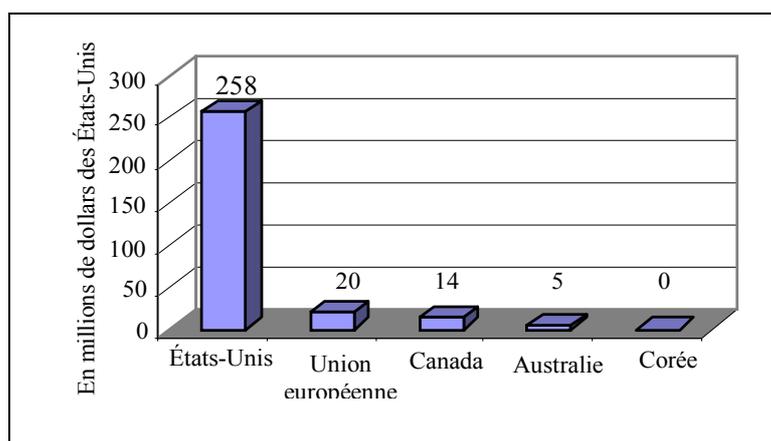
On considère que les subventions à l'exportation produisent des distorsions car elles donnent aux exportateurs qui les perçoivent un avantage direct en termes de prix, encouragent la surproduction et font baisser les cours mondiaux. L'octroi de subventions à l'exportation va à contre-courant du mouvement des cours mondiaux, ce qui peut exacerber les fluctuations des prix. Les prix bas et variables portent préjudice aux producteurs vulnérables des pays en développement. Cependant, la plupart des subventions à l'exportation portent sur des produits des zones tempérées tels que les produits laitiers et les céréales. Les consommateurs des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires bénéficient donc des prix bas à court terme.

⁴⁶ Ce taux représente la moyenne des subventions effectivement versées entre 1995 et 2000, divisée par la valeur des engagements de 2000, pour tous les produits. Comme les valeurs des engagements ont diminué au cours de cette période, ce taux peut être supérieur à 100 %. Le taux d'utilisation moyen, calculé pour chaque année et chaque produit, est plus faible (voir plus loin). Cependant, l'utilisation des niveaux d'engagement en 2000 permet de déterminer si les pays rencontrent actuellement des difficultés, vont en rencontrer à brève échéance ou en ont rencontré par le passé.

Crédits à l'exportation

D'après les résultats d'une étude de l'OCDE sur les crédits à l'exportation⁴⁷, l'effet de distorsion global des crédits à l'exportation sur l'ensemble du commerce des produits agricoles est très faible, même si certains programmes de crédit à l'exportation influent sur les décisions d'achat de certains importateurs et faussent effectivement les marchés. En moyenne, le montant total des crédits à l'exportation a facilité 4,4 % des échanges mondiaux entre 1995 et 1998, mais seule une partie aurait créé des effets de distorsion. Le recours aux subventions à l'exportation s'est accru au cours de cette période, tant en termes absolus que par rapport au montant total des échanges. Au total, le montant estimatif de l'élément subvention s'établissait à 300 millions de dollars en 1998, dont 86 % pour les États-Unis, 7 % pour l'UE (à l'exclusion des crédits à l'intérieur de l'Union), 5 % pour le Canada et 2 % pour l'Australie (voir fig. 10). Les États-Unis sont le plus gros consommateur de crédits à l'exportation et leurs crédits à l'exportation comportent l'élément subvention le plus élevé (6,6 %). Les céréales comptent pour près de la moitié de l'élément subvention de l'ensemble de toutes les subventions à l'exportation.

Figure 10: Montant de l'élément subvention des crédits à l'exportation



Source: OCDE (2000); données pour l'Union européenne à l'exclusion des subventions à l'exportation à l'intérieur de l'Union.

Aide alimentaire

L'aide alimentaire a pour effet d'accroître la consommation mondiale totale mais peut aussi détourner des exportations commerciales. Il convient d'établir une distinction entre les deux phénomènes. Si l'aide alimentaire détourne d'autres exportations et sert à écouler des excédents alimentaires, elle produit le même effet de distorsion des échanges que les subventions à l'exportation en numéraire. Des études ont montré qu'une part de l'aide alimentaire actuellement fournie était axée sur l'offre et non sur la demande et servait à écouler des excédents.

L'aide alimentaire peut remplacer la production locale et certaines denrées telles que l'huile végétale, qui est fournie sous forme d'aide alimentaire, peuvent être produites par les pays en

⁴⁷ OCDE (2000), «An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture», OCDE, Paris. Données spontanément fournies à titre confidentiel par les pays qui ont participé à l'étude.

développement. Comme l'aide alimentaire contribue effectivement à lutter contre la faim dans les situations d'urgence, il faudrait mettre en place d'autres formules d'aide telles que l'aide en espèces.

Entreprises commerciales d'État

Les entreprises d'État exportatrices, les offices de commercialisation ou des entreprises analogues peuvent être un moyen de subventionner des exportations. Les entreprises commerciales d'État ou assimilées peuvent:

- Bénéficiaire de l'établissement d'un «pool de prix» (prix communs) entre les ventes intérieures et les ventes à l'exportation, ce qui peut donner lieu au financement de subventions par les consommateurs;
- Bénéficiaire de garanties des pouvoirs publics;
- Jouir d'un monopole pour acheter des produits destinés à l'exportation; ou
- Ne pas avoir d'objectifs commerciaux.

La question est de savoir si un monopole accordé par un gouvernement à une entreprise exportatrice est suspect en soi ou si ce sont les actes de cette entreprise qui détermineront s'il s'agit d'exportations subventionnées ou non. D'aucuns ont avancé que des sociétés privées peuvent également jouir d'un monopole, appliquer un régime de prix multiples dans le cadre de leurs pratiques commerciales et recevoir une aide des pouvoirs publics lorsqu'elles sont en grande difficulté.

Les entreprises commerciales d'État sont des organismes publics qui exercent un monopole ou un quasi-monopole sur les achats et les ventes des produits agricoles d'un pays.

Les activités des entreprises commerciales d'État n'ont pas été assujetties à des disciplines spécifiques dans l'Accord d'Uruguay sur l'agriculture.

L'article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce dispose que les entreprises commerciales d'État doivent s'inspirer de considérations d'ordre commercial et appliquer la non-discrimination.

III.4.3 Négociations relatives aux modalités

La Déclaration ministérielle de Doha préconise des «réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif».

La présente section résume certaines positions de négociation et examine les dispositions de l'«Ensemble de résultats de juillet» et de la Déclaration ministérielle de Hong Kong concernant la concurrence à l'exportation.

L'UE avait d'abord proposé d'opérer une réduction moyenne appréciable du volume des subventions à l'exportation et de diminuer de 45 % en moyenne le niveau des dépenses budgétaires, sous réserve que toutes les formes de subventions à l'exportation soient traitées sur un pied d'égalité. Elle a proposé d'éliminer entièrement les subventions à l'exportation de certains produits essentiels pour les pays en développement. Les éléments des crédits à l'exportation qui produisent des effets de distorsion devraient être soumis à des disciplines strictes. Les États-Unis avaient d'abord proposé de réduire à zéro les niveaux des dépenses budgétaires et les engagements quantitatifs relatifs aux subventions à l'exportation et de développer les disciplines applicables aux crédits à l'exportation. Ce régime est plus strict que celui qui résulterait de la proposition de l'UE pour les subventions à l'exportation mais moins strict pour les crédits à l'exportation, ce qui est révélateur de l'usage que les États-Unis font de ces deux instruments.

Le Groupe de Cairns a toujours adopté une position ferme à propos de la concurrence à l'exportation. Il a proposé d'éliminer et d'interdire toutes les formes de subventions à l'exportation pour tous les produits agricoles. L'Union africaine n'a pas demandé l'élimination des subventions à l'exportation jusqu'à ce que l'Union européenne elle-même fasse savoir qu'elle était disposée à les éliminer si les autres pays suivaient. Cette proposition est soumise à la condition que les autres membres éliminent les entreprises commerciales d'État et les crédits à l'exportation comportant des éléments subvention (c'est ce qu'on appelle le «parallélisme»). Elle a favorisé l'émergence d'un accord à propos du cadre pour l'établissement de modalités, qui prévoit l'élimination des subventions à l'exportation avant une certaine date.

Parallélisme

Égalité de traitement pour:

- Les subventions à l'exportation inscrites sur les listes.

Éléments subvention:

- Des crédits à l'exportation;
- Des pratiques des entreprises commerciales d'État qui faussent le commerce;
- De l'aide alimentaire non conforme aux disciplines.

La plupart des pays estiment que les crédits à l'exportation subventionnés ainsi que les garanties de crédit et les programmes d'assurance à l'exportation, diverses formes d'aide alimentaire et certaines activités des entreprises commerciales d'État pourraient être utilisés pour contourner les engagements concernant les subventions à l'exportation. Ils demandent que l'élément subvention de ces mesures soit soumis à des disciplines. D'autres font valoir au contraire que les crédits à l'exportation ne comportent pas de subventions importantes et qu'ils aident les pays importateurs qui traversent des crises financières ou connaissent des problèmes de disponibilités alimentaires à assurer leur sécurité alimentaire. Dans certains pays en développement, les entreprises commerciales d'État contribuent à promouvoir le développement. Les pays en développement qui bénéficient d'une aide alimentaire d'urgence ou hors situations d'urgence ont exprimé leur inquiétude en ce qui concerne les incidences éventuelles des mesures sur la disponibilité de cette aide. Lors de la réunion ministérielle de Hong Kong, les pays sont convenus de prévoir une «catégorie sûre» pour l'aide alimentaire véritable afin de faire face aux situations d'urgence. Ils sont en outre convenus d'éliminer le détournement commercial en mettant en œuvre des disciplines efficaces concernant l'aide alimentaire en nature, la monétisation (c'est-à-dire la vente d'une partie des denrées alimentaires pour couvrir les frais de transport par exemple) et les réexportations. Il demeure toutefois difficile sur le plan technique d'évaluer les éléments subvention de ces mesures.

Dispositions de l'«Ensemble de résultats de juillet» et de la Déclaration ministérielle de Hong Kong relatives à la concurrence à l'exportation

Tableau 11: Dispositions et difficultés concernant la concurrence à l'exportation

Dispositions	Difficultés
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation d'ici à 2013. ▪ Réduction progressive. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'«Ensemble de résultats de juillet» est le premier accord de l'OMC à proposer l'élimination de toutes les subventions à l'exportation.

Dispositions	Difficultés
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parvenir à une réduction progressive pour les produits présentant un intérêt pour les pays en développement. ▪ Éviter les incidences négatives de l'élimination résultant de la hausse des prix des produits alimentaires pour les pays importateurs nets.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conformité aux listes des subventions à l'exportation. ▪ Éléments subvention des crédits à l'exportation soumis à conditions. ▪ Pratiques des entreprises commerciales d'État ayant des effets de distorsion sur les échanges. ▪ Mise en conformité de l'aide alimentaire avec les disciplines. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trouver des dispositions adéquates pour le traitement différentiel en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires en ce qui concerne les crédits. ▪ Ménager une marge de manœuvre aux pays en développement en ce qui concerne les entreprises commerciales d'État si celles-ci sont importantes pour le développement. ▪ Continuer d'autoriser l'aide alimentaire authentique (d'urgence et hors situations d'urgence) tout en éliminant le détournement commercial.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maintien du bénéfice des dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 de l'Accord sur l'agriculture pour ce qui est de la période raisonnable après la date butoir. ▪ Adéquation des dispositions relatives aux crédits pour les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ménager une période raisonnable suffisamment longue pendant laquelle les pays en développement aient accès aux subventions visées au paragraphe 4 de l'article 9.

Les éléments restant à déterminer au cours des négociations concernent:

- Les méthodes de mesure des éléments de subvention à l'exportation dans les crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'État et l'aide alimentaire;
- Les conditions propres à garantir un accès à l'aide alimentaire aux pays qui en ont besoin mais à prévenir le détournement commercial;
- Les dispositions adéquates en matière de crédits pour les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

Les membres sont convenus d'assurer l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent, qui devra être achevée pour la fin de 2013, de façon à ce qu'une partie substantielle soit réalisée pour la fin de la première moitié de la période de mise en œuvre. Les quatre mesures visées concernent les subventions à l'exportation inscrites dans les listes, les crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'État et l'aide alimentaire. Les ministres réunis à Hong Kong ont noté une certaine convergence de vues concernant les disciplines applicables aux crédits à l'exportation assortis d'un délai de remboursement inférieur à cent quatre-vingt jours (les périodes de remboursement plus longues seront interdites). À propos des entreprises commerciales d'État, les disciplines relatives aux entreprises commerciales d'État exportatrices seront étendues à l'utilisation future des pouvoirs de monopole de sorte que de tels pouvoirs ne puissent être exercés d'aucune façon qui contournerait les disciplines directes concernant ces entreprises.

Pour l'aide alimentaire, la «catégorie sûre» destinée à l'aide alimentaire authentique permettra d'éliminer le détournement commercial au moyen de nouvelles disciplines sans entraver involontairement les actions visant à faire face aux situations d'urgence. Des disciplines effectives seront adoptées concernant l'aide alimentaire en nature, la monétisation et les réexportations. Les dispositions en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires prévues dans la Décision de Marrakech seront complétées dans le cadre des modalités. De nombreux membres ont accueilli avec satisfaction un document sur l'aide alimentaire présenté par le Groupe des États d'Afrique et les PMA en mars 2006, estimant qu'il constituait une base solide pour la poursuite des négociations. La «catégorie sûre» comporterait des critères applicables à l'aide alimentaire d'urgence. Une situation doit, par exemple, être identifiée comme telle par une institution des Nations Unies ou être déclarée conjointement par le gouvernement concerné et par une organisation internationale compétente. Conformément aux disciplines applicables à l'aide alimentaire hors situation d'urgence, l'aide devrait être entièrement fournie sous forme de dons, être non liée, n'être monétisée qu'à titre exceptionnel, ne pas être réexportée, etc. De nombreux pays africains craignaient que les nouvelles disciplines applicables à l'aide alimentaire n'empêchent les pays de fournir le volume d'aide alimentaire nécessaire.

Préoccupations et questions soulevées par les pays en développement

- Élimination progressive de toutes les formes de subventions à l'exportation, en particulier des subventions directes;
- Rôle des crédits à l'exportation et des entreprises commerciales d'État dans les stratégies de développement des pays en développement et prise en compte de ceux-ci dans les dispositions relatives au traitement spécial et différencié;
- Octroi d'un degré de priorité adéquat à la mise en place de mécanismes (commerciaux, d'aide et de financement) visant à atténuer les incidences négatives éventuelles sur les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

Source: En partie extrait du document TD/B/51/4 établi par la CNUCED.

La question des subventions directes à l'exportation ne revêt plus autant d'importance que lors du Cycle d'Uruguay car les dépenses ont été réduites. L'élimination des subventions à l'exportation restantes fera vraisemblablement baisser la production mondiale et augmenter les prix des exportations actuellement subventionnées. La plupart des pays en développement et des PMA importent de nombreux produits subventionnés et seraient pénalisés par l'élimination des subventions de ces produits (tels que le blé et les produits laitiers) à l'exportation. Pour les autres produits tels que le sucre, les pays en développement et les pays développés bénéficieraient au contraire de cette élimination (Peters 2006).

III.5 Initiative sectorielle en faveur du coton

En 2003, quatre pays d'Afrique de l'Ouest – le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad – ont présenté à l'OMC une proposition commune intitulée «Réduction de la pauvreté: initiative sectorielle en faveur du coton»⁴⁸. Ils ont demandé à ce que les mesures de soutien interne et les subventions à l'exportation soient progressivement éliminées pour le coton et à ce qu'une indemnisation financière soit temporairement versée à ce titre. Les prix du coton étant très bas, les producteurs africains subissent un manque à gagner à l'exportation. Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce phénomène, tels que la concurrence d'autres matériaux mais aussi les mesures de soutien à la production mises en œuvre dans d'autres pays, essentiellement par les États-Unis.

Conformément aux dispositions de l'«Ensemble de résultats de juillet», la question du coton soulevée par les quatre pays d'Afrique de l'Ouest devait être traitée «de manière ambitieuse, rapide et spécifique», dans le cadre des négociations sur l'agriculture. Ont donc été écartés les appels lancés pour que la question du coton soit traitée isolément, hors des négociations sur l'agriculture. L'expression «de manière spécifique» a été insérée pour garantir que les négociations seraient bien centrées sur le coton. Un sous-comité du coton a été créé en 2004 pour examiner les progrès réalisés. Les négociations devraient couvrir toutes les politiques ayant des effets de distorsion dans ce secteur, y compris les droits de douane, le soutien interne et les subventions à l'exportation. L'indemnisation des pertes subies par les producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest sera examinée dans le contexte des programmes de développement et de soutien financier. Ce sous-comité qui s'est réuni régulièrement a examiné les questions relatives au commerce et au développement. Les progrès accomplis dans le secteur du coton ont ensuite été subordonnés à ceux réalisés dans l'agriculture. De nombreux projets de développement sont actuellement examinés par de nombreux donateurs et organisations internationales.

Lors de la réunion ministérielle de Hong Kong, les ministres ont examiné les questions relatives au commerce et au développement (voir encadré ci-après et annexe II). La décision d'éliminer certaines mesures ayant des effets de distorsion sur le coton a été accueillie avec satisfaction, mais un certain nombre de pays ont estimé que la Déclaration ministérielle n'allait pas assez loin pour remédier au problème que connaissent les producteurs de coton de certains pays en développement puisque l'immense majorité des effets de distorsion des échanges est produite par

- La production de **coton** représente 5 à 10 % du **PIB** du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad.
- Le coton constitue une large part des **recettes d'exportation** de ces quatre pays.
- Les estimations de l'**incidence sur le coton de l'élimination** des subventions créatrices d'effets de distorsion sont variables mais se situent souvent au-delà de 10 % et vont jusqu'à 20 % des cours mondiaux.

(Source: FAO)

⁴⁸ TN/AG/GEN/4.

le soutien interne. Le montant actuel des subventions à l'exportation (résultant des seuls crédits à l'exportation) est relativement faible et les droits de douane qui frappent le coton dans les pays développés sont déjà nuls ou peu élevés. Le soutien interne reste très important dans certains pays. L'Union européenne avait proposé que soient éliminés tous les droits de douane, les subventions à l'exportation et les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges et s'y était en partie engagée unilatéralement en 2006.

Tableau 12: Dispositions concernant l'«Initiative coton» dans l'«Ensemble de résultats de juillet» et la Déclaration de Hong Kong

Dispositions	Difficultés
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poursuite de l'examen des aspects commerciaux de l'initiative sectorielle en faveur du coton dans le cadre des négociations sur l'agriculture ▪ Consultation des organisations internationales compétentes pour les aspects liés au développement ▪ Réunions régulières du Sous-Comité du coton ▪ Élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation par les pays développés en 2006 ▪ Accès aux marchés des pays développés en franchise de droits et sans contingent pour les exportations de coton des PMA à partir du début de la période de mise en œuvre du cycle ▪ Réduction plus ambitieuse et plus rapide des mesures de soutien interne en faveur du coton que des autres mesures de soutien interne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recevoir un appui des institutions de Bretton Woods et d'autres pays/organisations en dehors de l'OMC ▪ En ce qui concerne l'aspect le plus controversé du soutien interne: obtenir des réductions effectives afin de soutenir les producteurs de coton des pays en développement
<ul style="list-style-type: none"> ▪ «Les travaux sur le coton au titre de tous les piliers refléteront l'importance vitale de ce secteur pour certains PMA membres et nous travaillerons pour obtenir rapidement des résultats ambitieux» 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne pas utiliser les éléments de flexibilité prévus pour chacun des trois piliers en faveur du coton

Dernièrement, les quatre pays à l'origine de l'Initiative coton ont proposé des modalités pour réduire davantage et plus rapidement les mesures de soutien interne en faveur du coton (TN/AG/GEN/12). Ils ont proposé que soit adoptée une formule particulière pour le coton selon laquelle les soutiens internes en faveur du coton seraient soumis à une réduction supplémentaire

plus importante si la réduction générale pour l'agriculture était plus modeste et n'auraient pas à être soumis à une réduction forte si la réduction générale pour l'agriculture était déjà ambitieuse. Le délai de mise en œuvre de la réduction des soutiens internes accordés au coton serait le tiers du délai de mise en œuvre général pour les réductions de la MGS. Les auteurs de cette proposition ont demandé à ce qu'un accord soit conclu pour éliminer toutes les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges d'ici à une date à convenir avant la fin du Cycle de Doha. Ils ont également demandé à ce que les subventions en faveur du coton relevant de la catégorie bleue soient plafonnées à un tiers du plafond de la catégorie bleue pour l'ensemble des produits agricoles.

Le différend sur le coton tranché à l'OMC devrait avoir des incidences sur les perspectives de règlement rapide de la question.

- Le Groupe spécial sur le coton a estimé que certains versements faits aux agriculteurs des États-Unis, notamment dans le cadre de contrats de flexibilité de la production et de paiements directs, équivalaient à des mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges.
- Ces versements étaient liés au type de production et ne pouvaient donc pas être assimilés à des «paiements découplés» autorisés.
- Les garanties de crédit à l'exportation et les versements au titre de la commercialisation (Step 2), assimilés à des subventions, ont été prohibés et ont dû être supprimés sans retard⁴⁹.

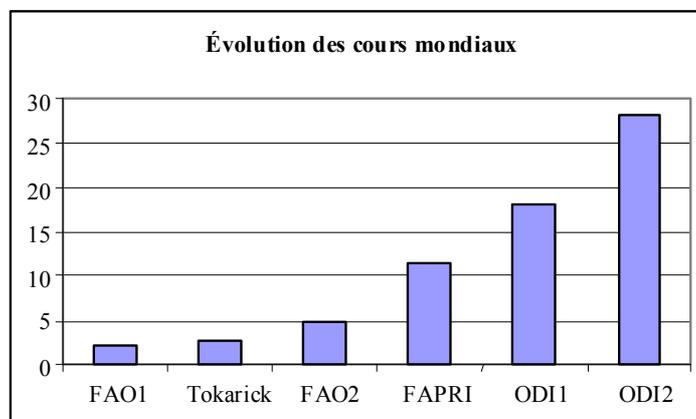
Incidence économique de l'élimination des subventions en faveur du coton

Les droits de douane et les subventions à l'exportation pour le commerce mondial du coton sont assez faibles et les pays en développement ne tireraient pratiquement aucun bénéfice de leur élimination. La principale distorsion tient au soutien interne. S'agissant d'aider des pays en développement spécifiques, y compris les quatre pays d'Afrique de l'Ouest à l'origine de l'Initiative coton, l'élimination des mesures de soutien interne dans les pays développés est une mesure imprécise dont les exportateurs non africains bénéficieraient également, notamment les principaux fournisseurs, à savoir l'Australie, l'Ouzbékistan et le Brésil. Toutefois, d'après une étude de la Banque mondiale⁵⁰, les bénéfices de la réforme complète du secteur du coton pour les exportateurs d'Afrique subsaharienne sont assez importants, par rapport à ceux d'autres formes de libéralisation de l'agriculture, puisqu'ils représentent 147 millions de dollars au taux de 2001. En termes de pourcentage, ces gains socioéconomiques sont considérables. Toutefois, parmi les perdants potentiels figurent des pays qui importent du coton, notamment des producteurs de textile tels que la Turquie, l'Inde et le Mexique. D'après les estimations, il semblerait que le groupe des pays en développement y perdrait si l'on tient compte de la hausse du coût des importations de textiles. Parmi les bénéficiaires figureraient les contribuables des États-Unis et de l'UE, qui n'auraient plus besoin de soutenir leurs producteurs de coton. Les hausses probables des prix sont toutefois très variables d'une étude à l'autre (voir la figure ci-après).

⁴⁹ Dans le cadre du programme «Step 2», les producteurs de coton des États-Unis perçoivent la différence entre le prix intérieur du coton et le cours mondial pour pouvoir vendre à profit sur les marchés étrangers.

⁵⁰ Anderson, K. et Valenzeula, E. (2006) "WTO's DOHA Cotton Initiative: How will it affect developing countries?", Trade Report 35929, Washington.

Figure: Modification du cours mondial du coton après élimination de toutes les mesures de soutien ayant des effets de distorsion



Source: FAO, Documents techniques sur la politique commerciale, n° 1 Coton.

FAPRI: Food and Agricultural Policy Research Institute.

ODI1, ODI2, FAO1, FAO2: Simulations résultant de différentes hypothèses de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Overseas Development Institute (ODI).

III.6 Autres dispositions de l'Accord sur l'agriculture et dispositions faisant l'objet des négociations en cours

La présente section passe en revue les autres dispositions qui soit font partie de l'Accord en vigueur sur l'agriculture soit sont examinées dans le cadre des négociations sur l'agriculture.

Restrictions à l'exportation

D'autres dispositions de l'Accord sur l'agriculture prévoient que les pays qui imposent des restrictions à l'exportation doivent prendre en compte les incidences négatives éventuelles de ces restrictions sur la sécurité alimentaire des pays importateurs. Des notifications doivent être présentées en conséquence.

La clause de paix

La clause dite «de paix» régit l'application aux subventions des dispositions des autres accords de l'OMC. Ainsi, les mesures de soutien relevant de la catégorie verte ne peuvent pas être soumises à des mesures compensatoires. Les autres mesures de soutien interne peuvent être soumises à des mesures compensatoires mais sous réserve qu'il soit fait preuve de «modération». La clause de paix a expiré en avril 2003. Certains membres de l'OMC souhaiteraient qu'elle soit renouvelée.

Règlement des différends

L'Accord sur l'agriculture dispose en outre que tout différend concernant ses dispositions sera soumis aux procédures de règlement des différends de l'OMC.

Conditions de l'aide alimentaire

La Décision de Marrakech relative aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires reconnaît que ces pays risquent de connaître des difficultés pour s'approvisionner en produits alimentaires auprès de sources extérieures suivant des modalités raisonnables pendant la mise en œuvre du programme de réforme. Cette décision visait à répondre aux besoins des États pauvres, mais sa mise en œuvre a parfois été critiquée. En décembre 2000, le Conseil général de l'OMC a demandé au Comité de l'agriculture d'examiner les problèmes auxquels se heurtent les pays en développement importateurs de produits alimentaires. Les recommandations du Comité concernant les questions de mise en œuvre ont été approuvées par la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC en novembre 2001. À cet égard, la Conférence ministérielle de Doha a approuvé des recommandations dans les domaines suivants⁵¹:

- Aide alimentaire;
- Assistance technique et financière dans le cadre des programmes d'aide visant à améliorer la productivité et l'infrastructure agricoles;
- Financement de niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base.

Indications géographiques

Une indication géographique est un terme qui sert à décrire à la fois l'origine et les caractéristiques d'un produit. Les indications géographiques, traitées dans le cadre des Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) mais aussi dans les négociations agricoles, servent à ce que seuls les producteurs de la région géographique d'origine puissent prétendre utiliser certains termes. Elles concernent généralement le vin mais aussi d'autres produits, notamment le fromage et la viande. «Champagne», «Cognac», «Edam», «Mozzarella» en sont quelques exemples parmi bien d'autres.

Sécurité sanitaire des produits alimentaires

En ce qui concerne la sécurité sanitaire des produits alimentaires, il s'agit de savoir si les accords commerciaux multilatéraux limitent la marge d'action dont disposent les gouvernements pour protéger les consommateurs contre les aliments dangereux. Cette question est liée aux dispositions sanitaires et phytosanitaires. Depuis la fin du Cycle d'Uruguay, de nouvelles préoccupations ont vu le jour dans ce domaine à propos des organismes génétiquement modifiés. Les épidémies telles que l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), la fièvre aphteuse et la grippe aviaire, même s'il ne s'agit pas de problèmes de sécurité sanitaire au sens strict, ont alimenté les craintes à propos du commerce et de ses incidences sur la santé. Tous les négociateurs semblent accepter qu'il faut protéger les consommateurs tout en évitant le protectionnisme déguisé.

Initiatives sectorielles

Les initiatives sectorielles visent à réduire les droits de douane et les subventions à zéro ou de façon plus ambitieuse pour les produits d'un secteur donné comme le coton ou les produits de la

⁵¹ Pour plus de renseignements, voir les documents G/AG/11, 12, 13 et 14 et G/AG/R/33.

pêche. L'abaissement des tarifs peut concerner les échanges à l'intérieur d'un sous-groupe de pays, par exemple tous les grands pays importateurs. Les partisans de ce type de libéralisation, engagée lors du Cycle d'Uruguay, disent qu'il conviendrait de revenir sur le sujet dans le cadre des négociations en cours sur l'agriculture. Ses adversaires estiment qu'elle détournerait l'attention d'une libéralisation plus complète et qu'il serait pratiquement impossible de conclure un accord sectoriel qui profite à tous les pays en développement.

Produits tropicaux

Le paragraphe 43 de l'«Ensemble de résultats de juillet» évoque l'engagement pris de longue date pour parvenir à la libéralisation la plus complète du commerce des produits agricoles tropicaux, qui apparaît aussi dans le préambule de l'Accord sur l'agriculture. La question est de savoir ce que l'on entend par «libéralisation la plus complète» et comment sélectionner les produits concernés. Les produits sensibles tels que le riz, le sucre et les bananes seraient-ils aussi visés? Plusieurs pays en développement, notamment des membres du Groupe de Cairns, en ont émis l'idée, tandis que d'autres s'y opposent et demandent à ce que les préférences accordées de longue date soient prises en compte.

Considérations autres que d'ordre commercial

Les considérations autres que d'ordre commercial ont trait aux objectifs de l'agriculture qui ne concernent pas la production de denrées alimentaires et de fibres. Elles portent notamment sur la sécurité alimentaire, l'environnement, l'ajustement structurel, le développement rural et la lutte contre la pauvreté. La Déclaration de Doha indique «Nous prenons note des considérations autres que d'ordre commercial reflétées dans les propositions de négociation présentées par les membres et confirmons que les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte dans les négociations comme il est prévu dans l'Accord sur l'agriculture.». La plupart des pays admettent que l'agriculture n'a pas pour seul objet de produire des denrées alimentaires mais qu'elle a aussi d'autres fonctions, dont ces objectifs non commerciaux. La question est de savoir s'il faut maintenir des subventions qui créent des effets de distorsion pour l'aider à s'acquitter de ces autres fonctions.

III.7 Traitement spécial et différencié

III.7.1 Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture

L'OMC, comme le GATT avant elle, a pour principe fondamental de traiter tous ses membres sur un pied d'égalité. En témoignent la clause de la nation la plus favorisée et celle du traitement national. Son élargissement aux pays en développement est toutefois régi par un paramètre de taille, à savoir la garantie d'un traitement spécial et différencié à ces pays, dont les obligations sont moins strictes en termes de réforme.

Le traitement spécial et différencié des PMA:
L'Accord sur l'agriculture exempte les PMA de tout engagement de réduction; en d'autres termes, ceux-ci ne sont pas tenus d'abaisser les taux consolidés, de diminuer leur soutien interne ou leurs subventions à l'exportation. La question qui se pose est de savoir si les PMA sont libres de faire usage de mesures de soutien interne et de subventions à l'exportation sans limites.

Tableau 13: Dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives au soutien spécial et différencié

La Décision ministérielle de Marrakech sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires reconnaît que ces pays risquent de connaître des difficultés pour s'approvisionner en produits alimentaires auprès de sources extérieures suivant des modalités et à des conditions raisonnables pendant la mise en œuvre du programme de réforme.

III.7.2 Mise en œuvre

Il existe plusieurs dispositions en matière de traitement spécial et différencié, mais celles-ci n'ont pas toujours permis d'améliorer les termes de l'échange des pays en développement et ceux qui ont pu en bénéficier ont été peu nombreux. Trois cas de figure se sont présentés:

- Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture en matière de traitement spécial et différencié étaient insuffisantes;
- Les dispositions n'ont pas été appliquées;
- Les pays en développement n'ont pas été en mesure d'en tirer parti.

Les pays développés doivent fournir un meilleur accès aux marchés aux produits présentant un intérêt pour les pays en développement.	Au lieu de s'engager à opérer des réductions, les pays en développement ont pu proposer de consolider à des taux plafonds les tarifs sur les produits dont les taux étaient jusque-là non consolidés.
Les pays les moins avancés ont été exemptés de tout engagement de réduction.	Les pays en développement sont en mesure de s'acquitter d'engagements de réduction sur des périodes plus longues.
Les taux de réduction qui s'appliquent aux pays en développement en matière d'accès aux marchés, de soutien interne et de subventions aux exportations seraient les deux tiers de ceux appliqués aux pays développés.	Certaines mesures de soutien interne des pays en développement ont été exemptées d'engagements de réduction car considérées comme partie intégrante des programmes de développement de ces pays.
Les pays en développement ont droit à un pourcentage de soutien «<i>de minimis</i>» plus élevé (10 %) sur la valeur totale de production (5 % pour les pays développés).	Les pays en développement sont exemptés de la réduction de certaines subventions à l'exportation (par exemple liées à la commercialisation ou à la livraison des produits exportés).

Il existe des exemples de ces trois cas de figure. Toutefois, selon un récent bilan dressé par le secrétariat de l'OMC, les dispositions relatives au traitement spécial et différencié qui sont énoncées dans l'Accord sur l'agriculture ont bien été appliquées (selon le point de vue du secrétariat, qui se fonde sur les notifications reçues), mais compte tenu des problèmes de mise en œuvre évoqués plus haut, tels que la progressivité des tarifs, le transfert de catégorie et le détournement de l'aide alimentaire pour écouler les surplus, pour n'en citer qu'un pour chaque pilier, les pays en développement ont parfois des difficultés à tirer parti des règles commerciales multilatérales. De plus, même lorsque les conditions d'accès aux marchés se sont améliorées, elles demeurent souvent difficiles en raison notamment des mesures sanitaires et phytosanitaires, des règles d'origine et de la structure du marché dans les pays importateurs.

De nombreux pays en développement estiment que les règles leur sont défavorables. Conformément aux règles en vigueur, les pays de l'OCDE peuvent par exemple utiliser 97 % des mesures de soutien autorisées dans la catégorie orange et de nombreux pays développés peuvent soumettre l'importation de certains produits sensibles à des tarifs dont le montant représente plusieurs fois la valeur des marchandises importées et qui sont supérieurs à ceux que les pays en développement peuvent imposer pour leurs propres produits sensibles. Ces questions doivent donc être abordées dans le cadre des négociations en cours. Des dispositions supplémentaires spéciales devront être adoptées en faveur des pays en développement dans certains domaines couverts par l'Accord sur l'agriculture en vigueur et dans nombre des nouveaux domaines en cours d'examen.

III.7.3 Négociations relatives aux modalités

Depuis la Déclaration de Doha, le traitement spécial et différencié occupe une place centrale dans le cycle de négociations en cours que l'OMC a de ce fait désigné comme étant le *Cycle du développement de Doha*.

La plupart des pays conviennent que les asymétries entre pays développés et pays en développement en termes de taille, de capacités d'approvisionnement, de compétitivité et moyens humains, institutionnels et de réglementation appellent un traitement spécial et différencié qui assure un traitement égal à des partenaires inégaux dans le système commercial international. Le traitement spécial et différencié devrait être considéré comme un instrument dynamique de «rattrapage» pour la bonne tenue du commerce. Les résultats des négociations devraient être conformes à l'ambition énoncée dans le mandat de Doha.

Les dispositions spéciales adéquates en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement n'ont pas encore fait l'objet d'un accord. Certains pays se demandent si l'OMC est l'organisation compétente pour traiter des questions de développement, mais la plupart des pays reconnaissent qu'un traitement spécial et différencié est nécessaire, soit parce que les problèmes de développement et de commerce ne peuvent pas être scindés ou simplement parce que seul un accord par consensus est envisageable. La portée des dispositions en matière de traitement spécial et différencié est toutefois controversée. Deux grandes options sont possibles dans le cadre des négociations. L'une consiste à trouver une formule dont la portée puisse être acceptée par tous les pays et l'autre à mettre en place de multiples accords plurilatéraux qui ne devront pas être signés par tous les membres. Dans la tradition du Cycle d'Uruguay, l'objectif des négociations en cours est de trouver des formes de traitement spécial et différencié qui puissent être acceptées par tous les membres.

Différentes dispositions en matière de traitement spécial et différencié sont à l'examen et ont en partie été adoptées dans l'«Ensemble de résultats de juillet» et dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong. Les plus importantes sont les suivantes:

- Engagements de réduction plus faibles des tarifs et des mesures de soutien interne tels que les versements *de minimis*;
- Allongement de la période de mise en œuvre;
- Élargissement des mesures d'aide, notamment des mesures de soutien interne, prises par les pouvoirs publics pour encourager le développement agricole et rural (par. 2 de l'article 6 de l'Accord sur l'agriculture);
- Élargissement de l'accès aux mesures relevant de la catégorie verte;
- Différenciation des coefficients de réduction tarifaire;
- Augmentation des contingents tarifaires administrés par les pays développés;
- Produits spéciaux;
- Mécanisme de sauvegarde spéciale pour l'agriculture;
- Accès préférentiel aux marchés des pays développés;
- Dispositions spéciales en faveur des pays les moins avancés, des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et des petites économies vulnérables. Est ainsi introduite la notion selon laquelle les pays en développement sont hétérogènes et ont des capacités et des besoins distincts.

Les autres termes clefs des négociations sont les suivants:

- **Catégorie développement:** L'idée d'une catégorie développement est née de la prise de conscience que l'agriculture joue un rôle clef dans le développement économique et social des pays en développement, et qu'elle ne peut être considérée de la même façon qu'au sein des pays développés. Un groupe de pays ayant une position commune a proposé d'inclure plusieurs mesures dans la «catégorie développement», en demandant à ce que les pays en développement soient exemptés de certaines obligations prévues par l'Accord sur l'agriculture pour chacun des trois piliers. Les pays en développement auraient ainsi pu bénéficier de flexibilité en matière de contrôle des importations, de barrières tarifaires et de soutien interne pour les produits fabriqués sur place jusqu'à ce que ceux-ci deviennent compétitifs et soient fabriqués en quantités suffisantes. D'autres pays en développement estiment toutefois que l'expression «catégorie développement» devrait être réservée à un usage plus strict qui engloberait toutes les mesures de traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement en matière de soutien interne.

La plupart de ces idées de départ n'ont pas été retenues dans l'«Ensemble de résultats de juillet» ni dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong. De nombreuses dispositions relatives au traitement spécial et différencié (voir plus haut) figurent toutefois dans les accords conclus jusqu'à présent.

- **Besoins de développement:** Conformément à la Déclaration de Doha, le traitement spécial et différencié doit répondre aux conditions qualitatives suivantes – il doit i) être effectif sur le plan opérationnel et ii) répondre aux besoins de développement. D'après les pays en développement eux-mêmes, ces besoins concernent la sécurité alimentaire, le développement rural, la réduction de la pauvreté et la diversification de

la production. Les mesures requises pour répondre à ces besoins n'ont pas encore été définies.

- **L'approche identique pour tous:** Les clauses actuelles relatives au traitement spécial et différencié sont les mêmes pour tous les pays en développement (sauf les pays les moins avancés et, dans une certaine mesure, les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires qui ont leurs propres traitements spéciaux et différenciés). Certains pays estiment que le mieux serait qu'elles répondent de façon spécifique aux préoccupations agricoles et de développement de chaque pays. Le traitement spécial et différencié dépendrait alors de la production agricole du pays concerné et de ses capacités commerciales. Cette formule a aussi la faveur de la plupart des pays développés. Les négociations ont essentiellement porté sur les dispositions spéciales en faveur des petites économies vulnérables.

L'«Ensemble de résultats de juillet» en 2004 et la Déclaration ministérielle de Hong Kong réitèrent que le traitement spécial et différencié fait partie intégrante de l'Accord sur l'agriculture.

Tableau 14: Dispositions et difficultés concernant le traitement spécial et différencié ne figurant pas dans les tableaux 7, 10 et 11

Dispositions	Difficultés
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les pays les moins avancés: <ul style="list-style-type: none"> – ont pleinement accès à toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié; – ne sont pas tenus de prendre des engagements de réduction. ▪ Les pays développés membres, et les pays en développement membres qui se déclarent en mesure de le faire, mettent en œuvre un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits originaires des PMA. ▪ Les pays qui connaissent des difficultés mettent en œuvre un accès en franchise de droits pour au moins 97 % de leurs lignes tarifaires d'ici à 2008. ▪ Les pays en développement peuvent appliquer leurs engagements progressivement. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer l'accès aux marchés en franchise, sans restriction et sans contingent de tous les produits en provenance des PMA. ▪ S'attaquer aux obstacles non tarifaires (notamment aux règles d'origine). ▪ Adopter des dispositions pour améliorer les capacités d'approvisionnement des PMA. ▪ Arrêter des règles efficaces pour protéger les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires des inconvénients de la libéralisation.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il sera tenu compte des préoccupations des membres ayant accédé récemment à l'Organisation. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tenir compte des engagements en moyenne plus limités des membres ayant accédé récemment à l'Organisation.

CHAPITRE IV

LES DIFFÉRENDS À PROPOS DU COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES

Conformément à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture, le règlement des différends relevant dudit accord est régi par les dispositions du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Auparavant, plusieurs différends concernant des produits agricoles avaient déjà été portés devant l'OMC à propos de questions liées aux mesures sanitaires et phytosanitaires. Plus récemment, l'Organe de règlement des différends de l'OMC a examiné plusieurs affaires directement en rapport avec l'Accord sur l'agriculture.

IV.1 États-Unis – subventions concernant le coton upland

IV.1.1 Résumé

L'affaire États-Unis – subventions concernant le coton upland (WT/DS267) porte sur certaines subventions versées par les États-Unis aux producteurs, utilisateurs et exportateurs de coton upland, ainsi que les dispositions législatives et d'autres instruments sur lesquels ces subventions sont fondées (notamment les dispositions de la loi de 2002 relative à la sécurité des exploitations agricoles et à l'investissement rural (*Farm Security and Rural Investment Act*). L'Organe de règlement des différends (ORD) a constitué un groupe spécial en 2003 pour examiner une plainte du Brésil contre les États-Unis. Treize pays (dont l'Argentine, l'Australie, le Bénin, la Chine, l'Inde et l'Union européenne) se sont réservé le droit de participer aux procédures.

Le Brésil affirmait que les subventions des États-Unis étaient des subventions prohibées et pouvant donner lieu à une action et soutenait que ces mesures étaient incompatibles avec les obligations qui incombent aux États-Unis au titre de l'Accord sur l'agriculture, de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)⁵². Le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont l'un comme l'autre estimé que certaines mesures prises par les États-Unis étaient incompatibles avec l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC.

Les constatations du Groupe spécial ont porté à la fois sur des questions de procédure et des questions de fond. Concernant les questions de procédure, il s'agissait essentiellement de

Mesures contestées

- Versements effectués dans le cadre du programme de prêts à la commercialisation.
- Versements au titre de la commercialisation pour utilisateurs (Step 2).
- Versements au titre de contrats de flexibilité de la production.
- Versements d'aide pour perte de parts de marché.
- Versements directs.
- Versements anticycliques.
- Versements au titre de l'assurance-récolte.
- Versements pour les graines de coton.
- Trois programmes de garantie du crédit à l'exportation.

⁵² En principe, tous les accords et ententes sur le commerce des marchandises s'appliquent à l'agriculture. Tel est notamment le cas de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et des accords de l'OMC sur des questions telles que les subventions et les mesures compensatoires, la détermination de la valeur en douane, les procédures de licences d'importation ou les inspections avant expédition. Toutefois, en cas de litige, ce sont les dispositions de l'Accord sur l'agriculture qui l'emportent. Voir sect. III.1.2.

déterminer si certains points ressortissaient du mandat du Groupe. Les principales constatations de fond portaient notamment sur:

- i) Les programmes de garantie du crédit à l'exportation;
- ii) Les dispositions législatives des États-Unis prévoyant des versements au titre de la commercialisation pour utilisateurs (Step 2) en faveur d'utilisateurs et d'exportateurs nationaux de coton upland;
- iii) La loi de 2000 portant abrogation des dispositions relatives aux sociétés étrangères de vente et régissant l'exclusion des revenus extraterritoriaux («loi ETI»);
- iv) La clause de paix (art. 13 de l'Accord sur l'agriculture);
- v) L'allégation du Brésil concernant le grave préjudice subi⁵³.

L'Organe d'appel a examiné des appels interjetés par les deux parties, les États-Unis et le Brésil; il a confirmé certaines des constatations du Groupe spécial et en a rejeté ou modifié d'autres. En résumé, l'Organe d'appel a recommandé que l'ORD prie les États-Unis de rendre les mesures jugées incompatibles conformes aux obligations qui leur incombent. L'ORD a approuvé les rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel le 21 mars 2005. En 2005, les États-Unis ont indiqué qu'ils étaient prêts à appliquer les recommandations et décisions de l'ORD conformément aux obligations qu'ils avaient contractées dans le cadre de l'OMC⁵⁴. Le délai d'exécution raisonnable ayant expiré en 2005, le 18 août 2006, le Brésil a demandé la constitution d'un «groupe spécial de la mise en conformité» au titre des dispositions du paragraphe 5 de l'article 21 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. Le 28 septembre 2006, en réponse à une seconde requête, l'ORD a accepté de constituer ce groupe⁵⁵.

Selon le Brésil, les États-Unis n'avaient adopté aucune mesure d'application et les mesures qu'ils avaient adoptées n'étaient pas conformes. Les États-Unis ont déclaré qu'ils avaient au contraire pleinement appliqué la décision de l'ORD en supprimant le programme Step 2, qu'ils avaient mis fin à deux de leurs programmes de crédit à l'exportation et qu'ils avaient apporté d'importantes modifications à leurs programmes pour en éliminer les éléments subvention à l'exportation.

Groupe spécial de la mise en conformité constitué en application des dispositions du paragraphe 5 de l'article 21 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends

La procédure engagée au titre du paragraphe 5 de l'article 21 du Mémoire vise les mesures prises pour se conformer aux recommandations et décisions de l'ORD.

Le Groupe spécial de la mise en conformité chargé du coton examine donc si les mesures mises en œuvre par les États-Unis sont conformes aux décisions de l'ORD.

⁵³ Les constatations du Groupe spécial à propos des allégations du Brésil concernant le grave préjudice subi portaient essentiellement sur l'Accord SCM, qui ne constitue pas le thème principal du présent module de formation.

⁵⁴ D'après le volume 1:1 du South Centre Quarterly on Trade Disputes, les États-Unis avaient d'abord fait savoir qu'ils s'efforceraient d'appliquer la décision dans le cadre des négociations alors en cours, considérant qu'il s'agissait là du moyen le plus efficace de s'occuper des subventions.

⁵⁵ Lors de la procédure entamée au titre du paragraphe 5 de l'article 21, l'Argentine, l'Australie, le Canada, le Tchad, la Chine, les Communautés européennes, l'Inde, le Japon, la Thaïlande et la Nouvelle-Zélande ont réservé leurs droits de tierces parties.

IV.1.2 Principales questions

En ce qui concerne les **programmes de garantie du crédit à l'exportation** mis en œuvre par les États-Unis, le Brésil a soutenu que les conditions favorables accordées dans le cadre de ces programmes constituaient de fait des subventions à l'exportation et n'étaient compatibles ni avec les dispositions de l'Accord sur l'agriculture ni avec celles de l'Accord SCM. Il a affirmé que les effets des subventions ne concernaient pas uniquement le coton mais aussi d'autres produits de base admissibles.

Le Groupe spécial a estimé que (certains) des programmes des États-Unis⁵⁶ étaient incompatibles avec l'article 8 de l'Accord sur l'agriculture (expliquant que, nonobstant les dispositions du paragraphe 2 de l'article 10 de l'Accord⁵⁷, certains programmes de garantie du crédit à l'exportation mis en œuvre par les États-Unis constituaient des subventions à l'exportation appliquées d'une manière qui entraînait un contournement de leurs engagements en matière de subventions à l'exportation). Le Groupe spécial a en outre estimé que les exportations de coton upland et de certains autres produits agricoles non inscrits dans les listes qui bénéficiaient d'un soutien dans le cadre de ces programmes (ainsi que des exportations d'un produit inscrit dans les listes, à savoir de riz) n'étaient pas compatibles avec l'article 8 de l'Accord sur l'agriculture. Ces garanties constituent en soi des subventions à l'exportation prohibées par l'Accord SCM (al. *a* de l'article 3.1 et art. 3.2 de l'Accord). Enfin, le Groupe spécial a également estimé que certaines garanties n'étaient pas incompatibles avec l'article 8 de l'Accord sur l'agriculture et qu'il devait les traiter comme si elles étaient exemptées des actions fondées sur le GATT et l'Accord SCM.

L'Organe d'appel a notamment confirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle ces programmes constituaient en soi une subvention à l'exportation (au sens du point j) de la liste exemplative de subventions à l'exportation qui figure à l'Annexe I de l'Accord SCM). L'Organe d'appel a aussi confirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle les programmes de garantie du crédit à l'exportation constituaient des subventions à l'exportation au sens de l'alinéa *a* de l'article 3.1 de l'Accord SCM et étaient incompatibles avec l'alinéa *a* de l'article 3.1 et l'article 3.2 de l'Accord SCM. À cet égard, une autre constatation importante de l'Organe d'appel a été que le paragraphe 2 de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture n'exclut ni n'exempte les garanties de crédit à l'exportation des disciplines relatives aux subventions à l'exportation imposées par cet accord (notons toutefois qu'un membre de la Division de l'Organe d'appel avait une opinion distincte à ce sujet).

La question des garanties de crédit à l'exportation est délicate, car lors des négociations sur l'agriculture dans le cadre du Programme de travail de Doha, certains membres de l'OMC aimeraient développer et améliorer les règles qui empêchent le contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation. En revanche, d'autres font valoir que les crédits à l'exportation et les garanties connexes sont utiles pour la sécurité alimentaire des pays importateurs et qu'ils ne comportent en outre pas de subventions importantes.

Plusieurs arguments avancés lors de l'appel interjeté par le Brésil, surtout à propos du **contournement des obligations**, se sont appuyés sur la constatation du Groupe spécial à propos

⁵⁶ Il s'agit en particulier des programmes de garantie du crédit à l'exportation GSM 102, GSM 103 et SCGP.

⁵⁷ Le paragraphe 2 de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture se lit comme suit: «Les membres s'engagent à œuvrer à l'élaboration de disciplines convenues au niveau international pour régir l'octroi de crédits à l'exportation, de garanties de crédit à l'exportation ou de programmes d'assurance et, après accord sur ces disciplines, à n'offrir de crédits à l'exportation, de garanties de crédit à l'exportation ou de programmes d'assurance qu'en conformité avec lesdites disciplines.».

des garanties de crédit à l'exportation. En substance, le Groupe spécial avait établi que pour le coton upland et d'autres produits agricoles non inscrits dans les listes, les États-Unis usaient de garanties de crédit à l'exportation qui constituaient des subventions à l'exportation appliquées d'une manière qui entraînait un contournement de leurs engagements en matière de subventions à l'exportation (il n'a pas été fait appel de cette constatation). Toutefois, pour les produits inscrits dans les listes, le Groupe spécial avait également estimé (et ce, sans explication) que le Brésil n'avait pas établi de contournement effectif en ce qui concerne la viande porcine et la viande de volaille.

Le Brésil a fait appel de la constatation du Groupe spécial selon laquelle il n'avait pas établi que les garanties de crédit à l'exportation pratiquées par les États-Unis étaient «appliquées d'une manière qui entraîn[ait] un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation des États-Unis». Il a également fait appel de l'interprétation et de l'emploi par le Groupe spécial de l'expression «ou menace d'entraîner» au paragraphe 1 de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture (selon l'interprétation du Groupe spécial, cette expression supposait l'existence d'un «droit juridique inconditionnel» de toucher les subventions correspondantes à l'exportation pour établir la menace de contournement).

En ce qui concerne le contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation, l'Organe d'appel a formulé les constatations suivantes: il a infirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle le Brésil n'avait pas établi l'existence d'un contournement effectif pour la viande de volaille et la viande porcine⁵⁸; modifié l'interprétation que le Groupe spécial avait faite de l'expression «ou menace d'entraîner» (au paragraphe 1 de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture)⁵⁹; confirmé (pour différents motifs) la constatation du Groupe spécial selon laquelle le Brésil n'avait pas établi que les programmes de garantie du crédit à l'exportation en cause concernaient généralement des produits inscrits dans la liste autres que le riz et des produits non inscrits dans la liste (ne bénéficiant pas d'un soutien au titre de programmes) d'une manière qui menaçait d'entraîner un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation des États-Unis (au sens du paragraphe 1 de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture); estimé que le Groupe spécial n'avait pas fait erreur en limitant son examen des allégations de menace de contournement des engagements formulées par le Brésil aux produits inscrits dans la liste autres que le riz et aux produits non inscrits dans la liste ne bénéficiant pas d'un soutien au titre de programmes de garantie de crédit à l'exportation mis en œuvre par les États-Unis.

Cette affaire a par ailleurs donné lieu à la formulation d'importantes constatations à propos des **versements au titre de la commercialisation pour utilisateurs (Step 2)**. Les versements au titre du programme Step 2 servent à indemniser les exportateurs et les utilisateurs de filatures de coton qui achètent du coton upland des États-Unis à des prix plus élevés.

Le Groupe spécial a estimé que les dispositions législatives visées étaient incompatibles avec les obligations qui incombaient aux États-Unis en vertu du paragraphe 3 de l'article 3 (subventions à l'exportation) et de l'article 8 (engagements en matière de concurrence à l'exportation de l'Accord sur l'agriculture), et qu'il s'agissait de subventions prohibées au sens des alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 et du paragraphe 2 de l'article 3 de l'Accord SCM (subventions au

⁵⁸ Les faits non contestés versés au dossier étant insuffisants, il s'est toutefois abstenu de compléter l'analyse juridique visant à déterminer si les garanties de crédit à l'exportation des États-Unis pour la viande de volaille et la viande porcine avaient été appliquées d'une manière qui «entraîne» un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation des États-Unis au sens des dispositions du paragraphe 1 de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture.

⁵⁹ Le Groupe spécial a estimé que la menace de contournement ne pouvait être établie que s'il existait «un droit juridique inconditionnel» de toucher les subventions correspondantes à l'exportation.

remplacement des exportations et des importations). L'Organe d'appel a confirmé les constatations du Groupe spécial concernant les deux questions à propos desquelles il a été fait appel; tout d'abord, que les versements effectués au titre du programme Step 2 en faveur des utilisateurs nationaux constituaient des subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés qui sont incompatibles avec l'alinéa *b* du paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 3 de l'Accord SMC; ensuite, que les versements effectués au titre du programme Step 2 en faveur des exportateurs de coton upland des États-Unis [en application de la loi de 2002 relative à la sécurité des exploitations agricoles et à l'investissement rural (*Farm Security and Rural Investment Act*)] étaient des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation au sens de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 9 de l'Accord sur l'agriculture et incompatibles avec le paragraphe 3 de l'article 3 et l'article 8 de l'Accord sur l'agriculture ainsi qu'avec l'alinéa *a* du paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 3 de l'Accord SCM.

Dans leurs constatations, le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont examiné à part les versements effectués au titre du programme Step 2 en faveur des exportateurs remplissant les conditions requises et les versements en faveur des utilisateurs nationaux. Ceci laisse notamment penser que différents aspects d'une même mesure peuvent être contestés pour des motifs distincts, ce qui pourrait ouvrir davantage la voie aux mises en cause de subventions apparemment spécifiques qui ont en réalité de multiples fonctions. Une autre conséquence importante à propos des subventions au remplacement des importations est que les mesures conformes à l'Accord sur l'agriculture ne sont pas pour autant exemptées des dispositions de l'Accord SCM. Dans ce sens, on pourrait envisager des situations qui relèvent à la fois de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord SCM.

Le Groupe spécial a par ailleurs formulé des constatations importantes à propos de la **clause de paix** et de la **catégorie verte**. Conformément à l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture, les mesures remplissant les conditions requises sont exemptées (pendant une période de mise en œuvre de neuf ans à compter de 1995) des actions fondées sur l'Accord SCM et le GATT de 1994⁶⁰. Ainsi, le Groupe spécial a établi que le contrat de flexibilité de la production et les versements directs étaient fonction du type de production réalisée après la période de base et n'étaient donc pas des mesures relevant de la catégorie verte en pleine conformité avec l'alinéa *b* du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture. Elles n'étaient donc pas exemptées en vertu de l'alinéa ii) du paragraphe a) de l'article 13 des actions engagées au titre de l'article XVI du GATT et de la partie III de l'Accord SCM. L'Organe d'appel a confirmé et modifié certaines des constatations du Groupe spécial à propos de la clause de paix. Il a notamment confirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle deux mesures contestées (les versements au titre de contrats de flexibilité de la production et les versements directs) étaient fonction du type de production réalisée après la période de base, n'étaient donc pas des mesures de la catégorie verte pleinement conformes à l'alinéa *b* du paragraphe 6 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture et, par conséquent, ne relevaient pas de la clause de paix. Il a modifié l'interprétation donnée par le Groupe spécial de l'expression «soutien pour un produit spécifique» figurant à l'article 13 b) ii), mais confirmé la conclusion du Groupe spécial selon laquelle les mesures de soutien interne contestées fournissaient un soutien au coton upland. Enfin, il a confirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle les mesures de soutien interne contestées fournissaient (entre 1999 et 2002) un soutien au coton upland, qui excédait celui qui avait été décidé pendant la période repère 1992. Ces mesures n'ont pas été exemptées au titre de la clause de paix.

⁶⁰ Il s'agit des actions fondées sur les articles 5 et 6 de l'Accord SCM et de l'article XVI:1 du GATT de 1994.

Une autre constatation – qui revêt une importance systémique – concerne le fait que **les programmes peuvent être mis en cause après expiration**. Le fondement législatif de deux des mesures de subvention (le contrat de flexibilité de la production et les versements d'aide pour perte de parts de marché) avait expiré au moment de la constitution du Groupe spécial. Toutefois, le Groupe spécial comme l'Organe d'appel sont convenus que ces mesures pouvaient encore être contestées dans le cadre du système de règlement des différends. Ceci laisse supposer qu'il existe des disciplines considérables pour les subventions préexistantes, ce qui interdit sans doute à un membre de l'OMC d'éviter une contestation en se contentant d'abroger ses lois tout en permettant que les subventions conservent leur effet.

IV.1.3 Conséquences et mise en perspective⁶¹

Les rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel laissent entendre que, sans la protection conférée par la clause de paix, un certain nombre de subventions agricoles actuellement octroyées par les États-Unis et d'autres pays développés membres de l'OMC pourraient donner lieu à une action en vertu de l'Accord SCM. Il a été demandé aux États-Unis de rendre les mesures en cause «conformes [aux] obligations [qui leur incombent] au titre» des accords de l'OMC. Tout en acceptant les constatations de l'Organe d'appel, les États-Unis et l'Union européenne ont indiqué que le Groupe spécial et l'Organe d'appel n'avaient pas, dans certains cas, suivi les interprétations juridiques qu'ils considéraient comme correctes, à savoir que les subventions agricoles devaient d'abord être conformes aux dispositions pertinentes de l'Accord sur l'agriculture avant de l'être à celles de l'Accord SCM⁶².

Les États-Unis ont réitéré leur position initiale selon laquelle «la négociation était préférable à l'action devant l'OMC afin de traiter le plus efficacement possible les distorsions dans le commerce des produits agricoles». Les réductions des subventions agricoles opérées dans le budget fédéral des États-Unis de l'exercice 2006 (adopté en mars 2005) n'avaient aucun rapport avec les constatations de l'Organe d'appel. Les subventions contestées au titre de la loi sur l'agriculture de 2002 devaient en principe se poursuivre jusqu'à la récolte de 2007.

Même si les États-Unis n'avaient rien fait, certains analystes estiment qu'il était peu probable que le Brésil prenne des mesures de rétorsion. Ils affirment que si le Brésil ripostait en augmentant les droits de douane sur les importations en provenance des États-Unis (essentiellement des biens d'équipement), cela porterait davantage préjudice à l'industrie nationale brésilienne qu'aux exportateurs des États-Unis. D'autres pensent toutefois que les constatations de l'ORD auront une influence sur les négociations en cours sur l'agriculture. Elles pourraient fournir un solide fondement légal pour justifier l'argument des pays en développement selon lequel les critères de la catégorie verte et de la catégorie bleue devraient assurer que les versements qui relèvent de ces catégories ont un effet de distorsion minimal sur les échanges. La proposition du G-20 relative aux critères de la catégorie bleue, soumise en mars 2005, pourrait ouvrir la voie à de nouvelles négociations. Les pays en développement sont aussi encouragés à demander un renouvellement de la clause de paix. Si les constatations de l'ORD sont prises comme référence pour interpréter les subventions agricoles, de nombreux pays ne devront pas seulement réduire le montant de leurs subventions, mais devront aussi modifier la teneur des programmes de subventions, or il s'agit d'une question particulièrement sensible sur le plan politique.

⁶¹ Voir «The WTO DSB on US Cotton – Implication on the Negotiations on Agriculture», Note informelle de la CNUCED, Miho Shirotori, 2005.

⁶² D'après des déclarations faites le 21 mars, lors de l'adoption du rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire du coton des États-Unis (http://www.wto.org/french/news_f/news05_f/dsb_21march05_f.htm).

IV.2 Communautés européennes – Subventions à l’exportation de sucre

IV.2.1 Résumé

Dans l’affaire *Communautés européennes – Subventions à l’exportation de sucre*, l’Australie, le Brésil et la Thaïlande ont contesté les mesures des Communautés européennes concernant l’octroi de subventions à l’industrie du sucre (WT/DS265..., WT/DS266..., WT/DS283...).

À la suite de la deuxième requête de divers membres, l’ORD a constitué un groupe spécial unique à sa réunion du 29 août 2003. Seize pays, essentiellement les pays ACP et l’Inde, ont réservé leurs droits de tierces parties pour soutenir la position des Communautés européennes. Le Canada, la Chine, la Colombie, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay et les États-Unis ont également réservé leurs droits de tierces parties pour soutenir les plaignants.

Les plaignants (l’Australie, le Brésil et la Thaïlande) soutenaient que les subventions à l’exportation octroyées par les Communautés européennes dépassaient les niveaux d’engagement annuels énoncés dans leur liste. Ils ont fait valoir en particulier que l’engagement en matière de subvention à l’exportation qui figurait dans la liste des Communautés européennes ne couvrait pas le sucre équivalent ACP/Inde et que le sucre C bénéficiait d’un soutien sous forme de subvention à l’exportation. Les Communautés européennes ont objecté qu’en application de la note de bas de page 1 de leur liste d’engagements, elles étaient autorisées à exporter une quantité de sucre équivalente en volume aux importations communautaires de sucre ACP/Inde et que les exportations de sucre C ne bénéficiaient pas de subventions à l’exportation.

Le Groupe spécial a publié son rapport le 15 octobre 2004. La décision de l’Organe d’appel en date du 28 avril 2005 (à propos des appels interjetés par les Communautés européennes et par les plaignants) a confirmé les principales constatations du Groupe spécial, donnant ainsi satisfaction aux plaignants. Il a été constaté que tous les aspects contestés du régime communautaire applicable au sucre contrevenaient aux dispositions de l’Accord sur l’agriculture de l’OMC. L’Organe d’appel a recommandé à l’ORD de prier les Communautés européennes de rendre les mesures jugées incompatibles conformes à leurs obligations. Le 19 mai 2005, l’ORD a adopté le rapport de l’Organe d’appel (et le rapport du Groupe spécial tel que modifié par le rapport de l’Organe d’appel).

Les Communautés européennes sont convenues de donner suite aux constatations dans un délai raisonnable. Les parties ont demandé un arbitrage pour déterminer ce délai. Le 28 octobre 2005, la décision de l’arbitre a été communiquée aux membres; l’arbitre y indiquait que le délai raisonnable, d’une durée de douze mois et trois jours, expirerait le 22 mai 2006. Début juin 2006,

Le régime communautaire applicable au sucre

- Distinct pour le sucre A, B et C.
- Un prix minimal doit être payé pour la totalité du sucre produit et vendu à l’intérieur des Communautés.
- Un prix minimal doit être payé par les acheteurs des Communautés européennes pour le sucre en provenance des pays ACP et d’Inde (importé en franchise de droits).
- Des prix minimaux sont garantis pour les betteraves à sucre destinées à la production des sucres A et B.
- Le sucre C (produit en dépassement des quotas A et B) ne peut bénéficier d’un soutien des prix intérieurs et doit être exporté.
- Les Communautés européennes couvrent la différence entre le prix sur le marché intérieur et le prix en vigueur sur le marché mondial du sucre en accordant des «restitutions à l’exportation» pour permettre aux exportateurs de vendre aux prix du marché mondial (les prix du sucre sur le marché intérieur des Communautés européennes sont deux à trois fois plus élevés que les cours mondiaux).

l'Australie, le Brésil et la Thaïlande sont parvenus à un accord avec les Communautés européennes au titre des articles 21 et 22 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

IV.2.2 Principales questions

Un élément central du litige concernait **la note de bas de page 1 de la liste des engagements des Communautés européennes** relatifs à l'agriculture. Pendant le Cycle d'Uruguay, 25 membres ont dressé des listes pour conserver le droit de subventionner les exportations agricoles des produits ainsi inscrits. La liste des Communautés européennes comporte une note de bas de page qui précise le niveau de subventions auquel les Communautés se sont engagées. Les Communautés européennes ont soutenu que cette note de bas de page les autorisait à octroyer des subventions supplémentaires aux exportations de sucre équivalentes en volume aux importations communautaires de sucre ACP/Inde. Les plaignants étaient d'avis contraire.

L'Organe d'appel a estimé que rien ne permettait d'affirmer que les Communautés européennes s'étaient engagées à limiter les subventions du sucre équivalent ACP/Inde. Il s'est donc référé au sens ordinaire des termes de la note de bas de page et à la pratique des Communautés européennes en matière de notification dans le cadre de la procédure d'examen prévue par l'article 18 de l'Accord sur l'agriculture. Il a en outre estimé que la note de bas de page était incompatible avec le paragraphe 3 de l'article 3 de l'Accord sur l'agriculture (en vertu duquel un membre est tenu d'inscrire sur sa liste ses niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités) et avec le paragraphe 1 de l'article 9 de l'Accord (qui requiert l'inscription des engagements de réduction). Quant à la note de bas de page des Communautés européennes, elle ne définit pas de niveau d'engagement en matière de dépenses budgétaires et stipule que les Communautés européennes ne s'engagent à aucune réduction pour le sucre ACP/Inde. L'Organe d'appel a en outre estimé que les membres ne pouvaient pas s'écarter – dans leurs listes – des dispositions de l'Accord sur l'agriculture.

Ces constatations pourraient avoir plusieurs conséquences, en particulier en ce qui concerne l'inscription des engagements sur les listes pour les produits agricoles. Surtout, les notes de bas de page figurant dans les listes (et les engagements qui y sont répertoriés) ont une incidence juridique si elles satisfont aux conditions requises énoncées dans l'Accord juridique. Il est donc conseillé aux membres de suivre de près les dispositions de l'Accord pour établir leur liste, puisque celles-ci prévalent sur les dispositions des listes.

Un autre élément central de cette affaire concerne les **subventions croisées du sucre C**. Dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre, seul le sucre A et B peut bénéficier d'un soutien interne et de subventions à l'exportation. Le sucre C en est exclu. Ainsi, les exportations de sucre C ne sont pas prises en compte dans le niveau indiqué dans la liste des Communautés européennes. Les plaignants ont toutefois allégué que les exportateurs de sucre C perçoivent aussi des subventions à l'exportation, en infraction avec les dispositions de l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 9 de l'Accord sur l'agriculture. Leurs plaintes portent sur deux formes de subventions à l'exportation. Ils ont notamment fait valoir que i) les producteurs de sucre C pouvaient acheter des betteraves destinées à produire du sucre C à un prix inférieur au prix de revient (du fait des mesures des pouvoirs publics); ii) que les producteurs de sucre C pouvaient exporter du sucre C à perte et financer ces ventes par les profits élevés faits sur les ventes de sucre A et B (qui résultent aussi des mesures des pouvoirs publics et plus particulièrement des subventions croisées).

Dans les deux cas, les constatations du Groupe spécial et de l'Organe d'appel ont été favorables aux plaignants. Ces constatations ont d'importantes conséquences en ce qui concerne la limite entre les mesures de soutien interne et les subventions à l'exportation. Les deux sont bien

sûr liées, notamment du fait des effets cumulatifs des mesures de soutien interne. Dans cette affaire, c'est le soutien du prix intérieur du sucre A et B qui facilitait les exportations bon marché de sucre C. Les effets cumulatifs seront incompatibles avec les dispositions de l'Accord sur l'agriculture dans les cas où il existe une prescription en matière d'exportation (bien qu'il ne soit pas clairement établi s'il doit s'agir d'une prescription *de jure* ou s'il peut aussi s'agir d'une prescription *de facto*). Dans ce cas, une mesure de soutien interne devient une subvention à l'exportation.

Une troisième question importante concerne la **procédure d'adoption des listes relatives aux produits agricoles**. Les plaignants ont fait valoir l'incompatibilité de la liste des Communautés européennes (note de bas de page 1) avec les dispositions de l'Accord sur l'agriculture dans le cadre de la procédure de règlement des différends, mais ils ont gardé le silence à ce sujet lors de la conclusion de l'Accord. Les Communautés européennes ont estimé que ce silence valait absence d'objections et que les plaignants ne devraient pas être autorisés à formuler ensuite de telles allégations. En termes juridiques, les Communautés européennes ont soutenu que le principe de l'estoppel⁶³ s'opposait à ce que les parties plaignantes présentent leurs allégations.

L'Organe d'appel a signifié son désaccord. Il a d'abord indiqué qu'il n'était pas certain que le principe de l'estoppel s'applique dans le système de règlement des différends de l'OMC. Il a en outre rappelé que le Groupe spécial n'avait identifié aucun fait ou déclaration des plaignants par lesquels ceux-ci auraient admis que la mesure des Communautés européennes était compatible avec les règles de l'OMC ou auraient promis qu'ils n'engageraient pas de poursuites contre les Communautés européennes. L'Organe d'appel a ajouté que le Mémorandum d'accord ne comportait guère de dispositions qui limitent explicitement le droit des membres de l'OMC de présenter des allégations. Le fait qu'une mesure n'ait pas été contestée pendant un certain nombre d'années ne devait pas être interprété comme signifiant l'acceptation tacite de cette mesure par les membres ayant gardé le silence. Dans ce sens – lors des négociations – les pays veilleront peut-être à ne pas déclarer explicitement qu'ils considèrent que la liste d'un autre membre est compatible avec les règles de l'OMC.

IV.2.3 Conséquences et mise en perspective

Cette décision a des conséquences plus larges, y compris pour d'autres produits que le sucre. Les plus importantes concerneront toutefois les pays ACP. Pour se conformer à la prescription relative à la réduction des exportations subventionnées de sucre, l'Union européenne a accepté d'abaisser de 36 % les prix proposés aux agriculteurs européens qui produisent du sucre. L'augmentation de la consommation intérieure et la diminution de la production qui s'ensuivront entraîneront sans doute une réduction des exportations, ce qui ouvre les marchés internationaux aux producteurs à main-d'œuvre bon marché tels que le Brésil, la Thaïlande et l'Australie, mais diminue aussi les bénéfices de divers pays ACP qui ont un accès préférentiel au marché des Communautés européennes.

Les pays ACP et l'Inde vendent des quotas déterminés de produits au prix intérieur pratiqué dans l'Union européenne. À la suite de cette décision, ces bénéfices risquent maintenant de diminuer. Les pays ACP et l'Inde en subiront donc les conséquences en termes de dégradation de leurs arrangements préférentiels et, d'une façon plus générale – comme le soutiennent les pays tributaires de préférences commerciales – sur le plan de leur développement socioéconomique.

⁶³ L'estoppel est une doctrine empruntée au droit anglo-saxon. Lorsqu'une partie a été incitée à agir en se fondant sur les assurances d'une autre partie, d'une façon qui lui porterait préjudice si l'autre partie changeait ensuite de position, ce changement de position est exclu par l'estoppel ou «estopped» (voir par. 7.72 du rapport du Groupe spécial).

Dans le cadre de cette procédure, ces pays ont allégué que le régime communautaire applicable au sucre était conçu de telle façon que les divers éléments de ce régime dépendaient systématiquement les uns des autres. En éliminer un affaiblirait et compromettrait la structure même des arrangements préférentiels dont ils bénéficiaient (en vertu de l'Accord de Cotonou). La réorganisation du régime applicable au sucre exigerait donc la plus extrême prudence. Dans une note de bas de page, l'Organe d'appel a pris acte des arguments des pays ACP à propos de l'importance de la production de sucre pour leurs économies et de l'importance dans ce contexte de l'accès préférentiel au marché de l'Union européenne. Toutefois, le rapport indique aussi que la Division de l'Organe d'appel n'a pas pu juger ces considérations pertinentes pour son interprétation juridique.

Tout ceci pourrait être lourd de conséquences pour les pays ACP. D'aucuns estiment que ceux-ci risquent de dépendre de la bonne volonté avec laquelle les Communautés européennes honoreront les dispositions de l'Accord de Cotonou. Avant la décision de l'Organe d'appel, les Communautés européennes – qui envisageaient alors de réformer le régime communautaire applicable au sucre – avaient déjà proposé d'aider ces pays à atténuer les effets potentiels de la réforme. Reste à savoir selon quelles modalités exactes cette réforme sera mise en œuvre (et notamment si cette aide à l'ajustement se fera au détriment des agriculteurs des Communautés européennes).

Il ressort de la décision prononcée dans une affaire analogue, celle du différend relatif aux produits laitiers canadiens, que le soutien interne aux produits excédentaires a des effets comparables sur les subventions à l'exportation.

IV.3 L'affaire Canada – produits laitiers

IV.3.1 Résumé

Dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* (WT/DS103...), les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont porté plainte contre la politique laitière du Canada et, plus particulièrement, contre le système national de gestion des approvisionnements en lait industriel. Il s'agissait essentiellement de déterminer si le programme canadien, qui fixe un prix plus élevé pour le lait utilisé sur le marché intérieur que pour le lait transformé en produits laitiers exportés, contrevenait aux disciplines applicables au Canada en matière de subventions à l'exportation. Cette affaire soulève des questions essentielles à propos de la définition des subventions à l'exportation. En substance, elle donne à penser que les effets du soutien interne aux produits excédentaires sont semblables à ceux des subventions à l'exportation. D'aucuns ont avancé qu'une telle perspective éliminerait – ou au moins estomperait – la distinction entre subventions à l'exportation et subventions internes.

La politique laitière canadienne mise en cause

- Le système complexe mis en place par le Gouvernement canadien maintenait les prix des produits laitiers vendus sur le marché intérieur à des niveaux artificiellement élevés.
- Le prix des exportations était maintenu à un niveau inférieur.

Les premières décisions du Groupe spécial et de l'Organe d'appel à propos de la question ont été suivies d'une série de procédures (procédures d'arbitrage au titre de l'article 21.5) qui ont finalement abouti à une solution convenue d'un commun accord en 2003.

IV.3.2 Principales questions

Les principaux éléments sur lesquels repose le système canadien sont les quotas de production, les prix de soutien et la protection aux frontières. Les pouvoirs de réglementation concernant le commerce des produits laitiers sont partagés entre le Gouvernement fédéral et les provinces selon des mécanismes complexes. Les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont évoqué plusieurs mesures dans leurs plaintes, notamment la loi sur la Commission canadienne du lait, les accords de la Commission canadienne du lait, l'Entente globale interprovinciale sur la mise en commun du lait de classe spéciale, le Plan national de commercialisation du lait, les activités du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait et bien d'autres.

Les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont demandé des consultations en 1997. Lors de la constitution du Groupe spécial, l'ORD a accepté que les questions soient regroupées et examinées par un seul groupe. L'Australie et le Japon (ainsi que les États-Unis pour les allégations de la Nouvelle-Zélande) se sont réservé le droit de participer en qualité de tierces parties.

Les deux plaintes évoquaient plusieurs accords de l'OMC, notamment l'Accord sur l'agriculture, les obligations dans le cadre du GATT, l'Accord SCM et l'Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation. Les deux plaintes principales concernaient essentiellement des subventions à l'exportation alléguées pour les produits laitiers et la façon dont le Canada administrait le contingent tarifaire applicable au lait. Pour ce qui est des subventions à l'exportation, les États-Unis soutenaient que le Canada avait mis en place et conservait un programme de classes spéciales pour le lait dans le cadre duquel celui-ci arrêtaient des prix intérieurs élevés, encourageait le remplacement des importations et octroyait des subventions à l'exportation pour les produits laitiers destinés aux marchés internationaux. Selon les États-Unis, ces pratiques auraient des effets de distorsion sur les marchés des produits laitiers et porteraient préjudice aux ventes de produits laitiers en provenance des États-Unis. En ce qui concerne le contingent tarifaire applicable aux importations de lait liquide et de crème, les États-Unis ont affirmé que le Canada avait refusé d'autoriser l'importation d'expéditions commerciales dans les limites du contingent et administré de fait ce contingent tarifaire d'une façon qui interdisait l'accès au marché⁶⁴. Comme les États-Unis, la Nouvelle-Zélande s'est plainte des classes spéciales du Canada pour le lait⁶⁵. Elle a aussi soutenu que le Canada enfreignait les dispositions du paragraphe 1 de l'article X de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce concernant l'application des règlements relatifs au commerce.

Le Groupe spécial a donné tort au Canada pour plusieurs de ces allégations. Il a ainsi estimé qu'en octroyant les subventions à l'exportation énoncées aux alinéas *a* et *c* du paragraphe 1 de

⁶⁴ Les États-Unis ont invoqué diverses dispositions à l'appui de leurs allégations, dont l'Accord sur l'agriculture (l'article 3 à propos des concessions et engagements; l'article 4 à propos de l'accès aux marchés; l'article 8 à propos des engagements en matière de concurrence à l'exportation; l'article 9 à propos des engagements en matière de subventions à l'exportation et l'article 10 à propos de la façon de prévenir le contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation); l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (l'article II à propos des listes de concessions, l'article X à propos de l'application des règlements relatifs au commerce; l'article XI à propos de l'élimination des restrictions quantitatives; l'article XIII à propos de l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives.); l'Accord SCM (l'article 3 à propos de la prohibition des subventions à l'exportation); l'Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation (art. 1, 2, 3).

⁶⁵ En particulier, la Nouvelle-Zélande a soutenu que le programme des classes spéciales de lait était incompatible avec plusieurs dispositions de l'Accord sur l'agriculture (l'article 3 à propos des concessions et engagements; l'article 8 à propos des engagements en matière de concurrence à l'exportation; l'article 9 à propos des engagements en matière de subventions à l'exportation et l'article 10 à propos de la façon de prévenir le contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation).

l'article 9 de l'Accord sur l'agriculture, les mesures du Canada étaient contraires aux obligations qui lui incombait au titre du GATT (al. *b* du paragraphe 1 de l'article II relatif aux listes de concessions) et de l'Accord sur l'agriculture (par. 3 de l'article 3 et art. 8)⁶⁶.

Le Canada a fait appel de cette décision et le rapport de l'Organe d'appel (publié en octobre 1999) a infirmé des décisions du Groupe spécial, en a infirmé d'autres en partie et en a confirmé certaines. Le rapport de l'Organe d'appel a ainsi infirmé l'interprétation que le Groupe avait faite de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 9 et, ce faisant, a également infirmé la constatation du Groupe selon laquelle le Canada n'avait pas respecté les obligations qui lui incombent au titre du paragraphe 3 de l'article 3 et de l'article 8 de l'Accord sur l'agriculture. L'Organe d'appel a confirmé la constatation du Groupe selon laquelle le Canada enfreignait les dispositions du paragraphe 3 de l'article 3 et de l'article 8 de l'Accord sur l'agriculture en ce qui concerne les subventions à l'exportation répertoriées à l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 9 de l'Accord. Enfin, il a en partie infirmé les constatations du Groupe selon lesquelles le Canada avait contrevenu aux obligations qui lui incombait au titre de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article II du GATT.

En 2001, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont entamé une procédure au titre du paragraphe 5 de l'article 21 pour contester les mesures qui avaient été prises pour donner suite aux recommandations et décisions de l'ORD. À la suite de la demande de constitution d'un Groupe spécial de la mise en conformité au titre du paragraphe 5 de l'article 21, l'ORD a renvoyé la question au Groupe initial, tandis que les Communautés européennes, l'Australie et le Mexique réservaient leurs droits de tierces parties (en mars 2001). Dans son rapport, le Groupe spécial de la mise en conformité a donné tort au Canada qui a fait appel du rapport. Le rapport de l'Organe d'appel a suscité un débat sur les critères à retenir pour savoir si des exportations sont subventionnées (les États-Unis et la Nouvelle-Zélande étaient opposés aux critères employés par l'Organe d'appel); la façon de déterminer si un système repose sur des mesures prises par les pouvoirs publics (si la liberté des agriculteurs canadiens producteurs de produits laitiers de ne pas produire pour exporter s'oppose à ce que le système soit assimilé à un mécanisme de subvention à l'exportation); si les mesures de soutien interne des pays peuvent avoir des effets cumulatifs et «éroder» les engagements des pays en matière de subventions à l'exportation.

La décision de l'Organe d'appel a été suivie d'un deuxième recours des États-Unis aux fins de la constitution d'un groupe spécial de la mise en conformité, qui a ensuite donné lieu à des procédures d'arbitrage, lesquelles ont été finalement suspendues pour permettre aux parties de parvenir à une solution convenue d'un commun accord (conformément aux dispositions du paragraphe 6 de l'article 3 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends). Le 9 mai 2003, le Canada et les États-Unis, ainsi que le Canada et la Nouvelle-Zélande ont informé l'ORD qu'ils étaient parvenus à des solutions convenues d'un commun accord au titre des dispositions du paragraphe 6 de l'article 3 du Mémorandum dans le cadre des deux différends.

⁶⁶ Le paragraphe 3 de l'article 3 de l'Accord sur l'agriculture dispose que les membres ne doivent pas accorder certaines subventions à l'exportation; en particulier, celles qui sont énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 de l'Accord au-delà des niveaux d'engagement spécifiés dans leur liste (les listes précisent les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités pour les produits concernés) et ne doivent accorder de telles subventions pour aucun produit agricole non spécifié dans leur liste. Le paragraphe 1 de l'article 9 énumère différents types de subventions à l'exportation, dont les subventions directes (al. *a*) et les versements à l'exportation de produits agricoles qui sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics (al. *c*). Voir la section III.4 du module.

IV.3.3 Conséquences et mise en perspective

Les produits laitiers sont essentiellement produits dans les pays développés, mais leur production a une incidence sur les agriculteurs des pays en développement. D'après OXFAM International, les agriculteurs de la Jamaïque qui produisent des produits laitiers ne peuvent pas vendre leur lait frais aux producteurs de fromage locaux car ils ne sont pas en mesure de concurrencer le lait européen en poudre qui est subventionné⁶⁷.

Cette décision a des implications qui vont bien au-delà du secteur des produits laitiers canadiens. En substance, cette affaire donne à penser que le soutien interne aux produits excédentaires a des effets analogues à ceux des subventions à l'exportation et doit donc être traité comme tel. Il a été avancé que ceci éliminerait de fait – ou au moins estomperait – la distinction entre subventions à l'exportation et subventions internes.

⁶⁷ D'après le rapport du PNUD (2003) «Making Global Trade Work for People», p. 121.

CHAPITRE V

SIMULATION DES EFFETS ÉCONOMIQUES DE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE

L'analyse quantitative des effets des politiques commerciales sur les résultats économiques est de plus en plus courante. Des modèles informatisés d'équilibre général et des modèles d'équilibre partiel permettent de comparer l'état d'une économie ou d'un secteur selon que les politiques sont modifiées ou non de façon précise. On peut ainsi déterminer le résultat éventuel, ainsi que les effets sur les prix, les échanges et les recettes de différents scénarios de libéralisation de sorte que les responsables politiques peuvent tenir compte des résultats des simulations lors de l'examen des différentes options. Le degré de précision des simulations et celui des résultats communiqués dépendent de la qualité des données utilisées par le modèle et du degré de sensibilité des résultats aux variations du modèle fondées sur des hypothèses⁶⁸. Par exemple, les coefficients employés étant estimés au moyen de données antérieures, on suppose de façon implicite que les agents économiques se comportent de la même façon que par le passé. Un autre exemple d'hypothèse concerne le marché du travail dont on peut supposer qu'il s'équilibre toujours parce que les salaires sont entièrement flexibles ou que les syndicats ou les modèles de productivité admettent le chômage. Des thèses distinctes débouchent sur des résultats distincts. Toutefois, malgré leurs limites, les modèles quantitatifs permettent aux décideurs de disposer d'informations précieuses.

V.1 Le modèle de simulation des politiques commerciales agricoles

Le modèle de simulation des politiques commerciales agricoles⁶⁹ est capable d'effectuer une analyse détaillée des questions de politique commerciale agricole. Il peut être utilisé par les chercheurs comme par les négociateurs pour quantifier les effets économiques, aux niveaux international et régional, des modifications des politiques commerciales. Il peut également servir à examiner les changements susceptibles de résulter de l'adoption de mesures unilatérales par certains pays ou de mesures découlant d'accords négociés sur le plan multilatéral. Il n'est pas encore adapté à l'analyse des accords commerciaux régionaux.

Le modèle de simulation des politiques commerciales agricoles est un modèle statique comparatif déterministe d'équilibre partiel. Il analyse les effets des changements de prix et de politique commerciale sur l'offre et la demande, en utilisant un système d'équations simultanées caractérisées par un nombre de données et de relations comportementales censées simuler la réalité. Il donne une estimation des changements des volumes du commerce, des prix et indicateurs de bien-être ainsi que des changements de l'environnement de la politique commerciale. Ce modèle a pour particularité de pouvoir simuler une structure tarifaire à deux niveaux au sein de laquelle les importations comprises dans le contingent attirent des tarifs relativement bas et celles

⁶⁸ Pour de plus amples informations à propos des possibilités et des limites des modèles quantitatifs, voir Piermartini et Teh: «Demystifying modelling methods for trade policy», document de travail de l'OMC, 2005.

⁶⁹ Le modèle de simulation de la politique commerciale agricole a été mis au point par la CNUCED et la FAO avec le soutien financier du Ministère du développement international (Royaume-Uni). Pour une description technique et générale de ce modèle, voir Peters et Vanzetti (2004), «Handbook on the Agricultural Trade Policy Simulation Model», UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series. Le modèle du Projet d'analyse des échanges mondiaux (Global Trade Analysis Project – GTAP) est un autre modèle connu qui est couramment utilisé pour analyser les changements des politiques économiques (voir sect. V.2).

hors contingent sont assujetties à des tarifs plus élevés. Les revenus associés à ces contingents sont explicitement modélisés par ce modèle de simulation, qui couvre 35 produits et 165 pays, dont les 27 pays de l'Union européenne en tant que région.

Le modèle de simulation des politiques commerciales agricoles est un outil dont la principale fonction est d'évaluer les divers changements des politiques commerciales agricoles qui peuvent être proposés lors des négociations de l'OMC ou les changements de politique commerciale décidés de façon unilatérale.

Ce modèle permet notamment de simuler les changements des politiques commerciales suivants:

- » *Réduction des tarifs hors contingent, soit d'un pourcentage donné soit au moyen de la formule dite suisse ou étagée;*
- » *Réduction des subventions à l'exportation;*
- » *Modification des contingents tarifaires;*
- » *Modifications du soutien interne;*
- » *Modification des quotas de production.*

Ce modèle permet notamment d'effectuer des estimations:

- *Des prix;*
- *De la production;*
- *Des exportations et des importations;*
- *Des rentes contingentes;*
- *Des recettes publiques et des allocations d'aide sociale.*

Résultats généralement obtenus

Le modèle de simulation des politiques commerciales agricoles peut servir à favoriser des modifications des trois piliers: accès aux marchés, soutien interne et subventions à l'exportation. Un scénario qui stimule la libéralisation multilatérale comme celui qui est proposé dans le cadre du cycle de négociations en cours produit généralement les résultats suivants.

Les réductions tarifaires font baisser les prix intérieurs et profitent aux consommateurs au détriment des producteurs nationaux et des contribuables. La hausse probable des cours mondiaux profite aux exportateurs. Dans les pays qui n'abaissent pas leurs tarifs dans certains secteurs, les prix intérieurs sont plus élevés, ce qui désavantage les consommateurs.

Il semble que les mesures de soutien interne des pays développés ont pour effet d'accroître la production mondiale, ce qui fait baisser les cours mondiaux, quand elles sont mises en œuvre par de grands pays. Ceci profite aux consommateurs des pays importateurs nets de produits alimentaires et des pays en développement au détriment des exportateurs nets. Comme les producteurs de ces deux groupes de pays se trouvent face à des prix plus élevés en raison du soutien interne octroyé dans les pays développés, la plupart des pays en développement demandent actuellement à ce que le soutien interne soit réduit. Cependant, une grande partie du soutien interne est fournie à des secteurs soumis à des contraintes quantitatives (notamment à des quotas de

production), ce qui atténue l'effet de la réduction du soutien interne sur la production et le commerce.

Les subventions à l'exportation font baisser les cours mondiaux. Leur élimination devrait faire augmenter les prix des produits des zones tempérées au détriment des importateurs nets de produits alimentaires, ce qui profiterait essentiellement aux contribuables des pays développés qui pratiquent ces subventions et aux exportateurs de produits concurrents.

L'ampleur de ces effets dépend du scénario spécifique qui est simulé. Les résultats des simulations de différentes propositions formulées dans le cadre des négociations en cours sont présentés dans Vanzetti et Peters (2003) et Peters et Vanzetti (2004)⁷⁰.

V.2 Les gains potentiels de la libéralisation au niveau international

Les estimations des gains socioéconomiques qui découleraient de la suppression totale des obstacles au commerce agricole sont très variables mais vont jusqu'à 165 milliards de dollars des États-Unis (Anderson, 2004), dont le quart environ irait aux pays en développement. Les gains des pays en développement seraient bien inférieurs si ceux-ci n'abaissent pas leurs propres tarifs. Le Service de recherches économiques du Ministère de l'agriculture des États-Unis (2001) évalue les bénéfices potentiels de l'élimination complète de toutes les mesures ayant des effets de distorsion sur l'agriculture à 56 milliards de dollars. Il estime par ailleurs que la majeure partie des gains potentiels qu'en tireraient les pays en développement, soit 21 milliards de dollars, résulteraient de la réforme à laquelle ils soumettraient eux-mêmes leurs propres politiques (d'après von Braun *et al.* 2002). Hertel *et al.* (1999) estiment à 70 milliards de dollars les gains socioéconomiques qui découleraient d'une réduction de 40 % des tarifs agricoles et des subventions à l'exportation et à la production. Laird *et al.* (2003) estiment qu'une réduction de 50 % de tous les tarifs applicables aux produits agricoles générerait des gains de 22 milliards de dollars et donnent une bonne vision d'ensemble de plusieurs autres études sur les gains socioéconomiques de la libéralisation du commerce multilatéral. Toutes ces études se fondent sur le modèle d'équilibre général du GTAP ou sur la base de données du GTAP⁷¹. Peters et Vanzetti (2004) utilisent le modèle d'équilibre partiel de simulation des politiques commerciales agricoles évoqué dans la section précédente pour simuler les changements des politiques commerciales proposés lors des négociations en cours sur l'agriculture. Les gains socioéconomiques annuels qui découleraient de la mise en œuvre de la proposition Harbinson s'établissent à 13 milliards de dollars contre 7 milliards de dollars pour l'application du texte Derbez. En cas de libéralisation complète, les gains seraient d'environ 25 milliards de dollars, dont environ 30 % pour les pays en développement, comme le suggère Anderson (2002).

V.3 Effets sur la distribution des revenus et les transferts

Les études réalisées indiquent qu'au niveau mondial, la libéralisation du secteur agricole produirait d'importants gains d'efficacité. Elle aurait toutefois des effets plus grands encore en termes de distribution des revenus et de transfert entre producteurs, consommateurs et pouvoirs publics, et ce, en raison de plusieurs facteurs (Vanzetti et Peters, 2003).

⁷⁰ Vanzetti et Peters (2003), "The good, the bad and the ugly: Three Proposals for Agricultural Policy Reform", in "Processing Towards the Doha Development Agenda", Inama, S. And Xuto, N. (Ed.), Banque asiatique de développement et CNUCED. Peters et Vanzetti (2004), "Shifting Sands, Searching for a Compromise in the WTO Negotiations on Agriculture", Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series, CNUCED.

⁷¹ Le GTAP (Global Trade Analysis Project) est le Projet d'analyse des échanges mondiaux de l'Université de Purdue.

- L'élimination ou la réduction des droits de douane à l'importation, du soutien interne ou des subventions à l'exportation entraînent une augmentation des cours mondiaux des produits agricoles. La hausse des prix de la plupart des produits est modeste, de l'ordre de 1 ou 2 %⁷². Les prix des produits des zones tempérées tels que les produits laitiers, la viande et le sucre augmentent beaucoup plus que ceux des produits tropicaux tels que le thé, le café et le cacao car la plupart des mesures de soutien et de protection concernent des produits des zones tempérées⁷³.
- Les gains des producteurs d'un pays sont plus élevés si les autres pays et non le leur procèdent à une libéralisation. Les producteurs initialement protégés par des tarifs et des mesures de soutien importants sont généralement perdants.
- Les gains des consommateurs sont élevés dans les pays qui éliminent les mesures de protection importantes aux frontières et lorsque les prix intérieurs baissent. La hausse des cours mondiaux pénalise les consommateurs des pays qui ne procèdent pas à une libéralisation.
- Les pays dans lesquels la protection est initialement forte bénéficient de la libéralisation en général, à tout le moins si l'on tient compte de façon égale des gains/pertes des consommateurs, des producteurs et des pouvoirs publics, mais il est possible que les responsables politiques n'accordent pas le même poids à tous les agents.
- Les pays exportateurs nets de produits alimentaires sont généralement gagnants. Ceci dépend toutefois du type d'importations et d'exportations, puisque les variations de prix relatives ne sont pas identiques.
- Les pays importateurs nets de produits alimentaires sont souvent perdants. Cependant, ceci dépend encore une fois de la structure des échanges et de la capacité d'approvisionnement.
- L'évolution des recettes publiques est généralement négative dans les pays qui n'octroient pas initialement de subventions à l'exportation et de subventions internes et ne peuvent donc réaliser d'économies en les réduisant. Les recettes tarifaires peuvent toutefois augmenter à la suite de réductions des droits de douane si l'augmentation des volumes importés compense la baisse du taux de droit. Cependant, si les droits de douane sont éliminés, les recettes tarifaires deviennent nulles.
- Les pays touchés par l'érosion des préférences tirent avantage de la hausse des cours mondiaux et de l'amélioration des débouchés pour exporter ailleurs. Ils ne sont donc pas nécessairement perdants en cas de poursuite de la libéralisation des échanges.

⁷² L'évolution des prix varie selon les modèles et dépend du scénario retenu mais la tendance est à peu près la même.

⁷³ Ceci ne veut pas nécessairement dire que les prix vont augmenter. Il se peut que la baisse des prix ralentisse. Cependant, le Fonds monétaire international (FMI) prévoit une hausse des cours mondiaux des produits alimentaires à brève échéance.

CHAPITRE VI

ACCESSION À L'OMC⁷⁴

Le présent chapitre a pour objet de donner une vue d'ensemble des questions que les pays candidats à l'accession doivent examiner soigneusement au cours des négociations sur l'agriculture qu'ils mènent en vue de leur accession. Il comporte trois sections, à savoir: A) la procédure de négociation et les questions transversales importantes pour les pays en voie d'accession; B) les négociations relatives aux «trois piliers»; C) l'expérience des pays ayant récemment accédé à l'OMC lors du Cycle de Doha.

Les négociations sur l'agriculture constituent l'un des volets les plus complexes et les plus longs des négociations en vue de l'accession, et ce, pour les raisons suivantes:

1. Il est demandé au pays candidat à l'accession de s'assurer que ses politiques sont conformes aux règles et disciplines de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture. Au cours des négociations sur l'amélioration des conditions d'accès aux marchés (consolidation et, le cas échéant, réductions des tarifs), le soutien apporté par les pouvoirs publics du pays candidat aux producteurs et consommateurs de marchandises agricoles est examiné de près par les membres de l'OMC. Les mesures dont il est estimé qu'elles créent des «effets de distorsion» d'après les critères de l'Accord peuvent devoir être réduites et ramenées au niveau convenu lors des négociations en vue de l'accession, ce qui peut nécessiter une réforme approfondie de la politique agricole, en particulier dans les pays où l'intervention des pouvoirs publics jouait un rôle important dans le secteur agricole.
2. Les règles appliquées lors du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture, en particulier celles qui concernent les engagements en matière d'accès aux marchés, ne s'appliquent pas automatiquement aux pays candidats. En outre, aucun critère n'a été arrêté d'un commun accord en ce qui concerne le niveau des engagements d'un pays candidat qui sont jugés viables sur le plan commercial et adaptés au niveau de développement économique. Lors des accessions passées, les engagements relatifs à l'agriculture variaient d'un pays à l'autre et comportaient différents accords «OMC plus» ou «OMC moins»⁷⁵. Le niveau des engagements contractés par les membres de l'OMC lors du Cycle d'Uruguay, ainsi que la mise en œuvre de ces engagements, ne peuvent pas être automatiquement pris comme point de référence par les pays candidats à l'accession pour évaluer si leurs propres engagements pourraient être jugés d'un niveau «adéquat». Il est toutefois utile d'examiner les engagements des membres ayant récemment accédé à l'Organisation.
3. De nouvelles règles et disciplines en vue de la libéralisation multilatérale de l'agriculture font actuellement l'objet de négociations dans le cadre du Cycle de Doha. Un pays candidat devrait donc suivre attentivement l'évolution de ces négociations. Les pays candidats bénéficient du statut d'observateurs au cours des négociations, mais ne sont autorisés à participer à aucune procédure décisionnelle.

⁷⁴ Le présent chapitre est adapté de Miho Shirotori, «WTO Accession Negotiations on Agriculture», *WTO Accessions and Development Policies*, CNUCED (UNCTAD/DITC/TNCD/11), 2001.

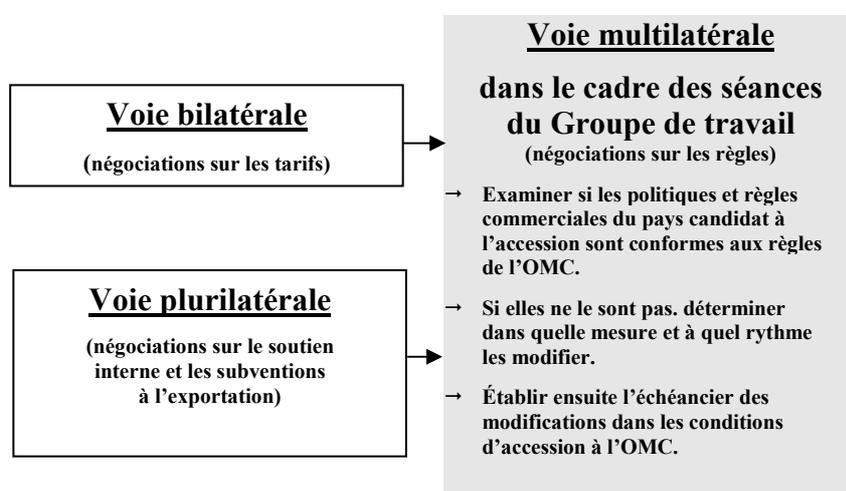
⁷⁵ Les accords «OMC plus» traduisent la tendance, lors des négociations en vue de l'accession de nouveaux membres, à faire pression pour obtenir des engagements allant au-delà des engagements requis par les Accords de l'OMC. Dans les Accords «OMC moins», les dispositions relatives au traitement spécial et différencié tiennent compte de la situation spécifique des pays en développement, des PMA et des pays en transition.

VI.1 Les négociations sur l'agriculture tenues lors de l'accession – procédures et questions soulevées

VI.1.1 Les procédures de négociation en matière d'agriculture

Lors des négociations en vue de l'accession à l'OMC, le régime commercial (politiques, institutions et règles) applicable à l'agriculture dans le pays candidat est examiné, conformément à l'Accord sur l'agriculture. Il existe trois différentes procédures de négociation, selon les questions examinées.

Les procédures de négociation



La voie bilatérale

Les négociations relatives à l'accès aux marchés agricoles, concernant notamment le niveau «adéquat» de tarifs pour un pays candidat à l'accession, se déroulent dans le cadre de négociations globales sur les produits agricoles et les produits non agricoles. Lors de la soumission de l'«offre initiale» en matière de tarifs, un pays candidat à l'accession négocie sur une base bilatérale, confidentielle et fondée sur les demandes et les offres avec les pays membres de l'OMC qui le souhaitent pour déterminer le niveau de consolidation tarifaire et les réductions tarifaires éventuelles à opérer afin de parvenir au «niveau adéquat».

Voie plurilatérale

Les négociations relatives au soutien interne et les subventions à l'exportation se font sur une base plurilatérale, dans le cadre des séances de groupes de travail informels sur les politiques agricoles, avec un groupe constitué par les membres de l'OMC qui souhaitent y participer. Lors des réunions plurilatérales, les politiques agricoles en vigueur du pays candidat à l'accession sont examinées attentivement à partir des informations que celui-ci a communiquées dans son aide-mémoire sur le régime de commerce extérieur et de celles qu'il fournit ensuite dans un tableau sur les subventions internes, généralement désigné par sa cote de document (ACC/4).

Voie multilatérale

La voie multilatérale – dans le cadre de séances de groupes de travail formels – constitue le mécanisme de contrôle de l'ensemble de la procédure d'accession. Les progrès et le résultat des négociations tenues aux niveaux bilatéral et plurilatéral sont présentés au groupe de travail réuni en séance. À partir de ces informations, les membres de l'OMC vérifient si le régime commercial du pays candidat est conforme ou non aux règles de l'OMC. S'il n'est pas conforme, ils négocient avec le pays candidat dans quelle mesure et à quel rythme celui-ci s'engagera à modifier ses règles et politiques dans le cadre des conditions de son accession à l'Organisation.

VI.1.2 Choix de la période de base

Dans les trois domaines dans lesquels des engagements sont contractés, le point de départ des négociations consiste à sélectionner la période de base à partir de laquelle réduire les tarifs et subventions agricoles.

En ce qui concerne l'accès aux marchés (notamment les droits de douane), certains membres de l'OMC peuvent demander à un pays candidat de prendre les tarifs en vigueur comme base de calcul des réductions. Il s'agirait manifestement là d'un engagement «OMC plus». Dans la pratique, les taux de droits consolidés de nombreux pays en développement sont nettement supérieurs aux taux qu'ils appliquent.

Pour le soutien interne et les subventions à l'exportation, les pays candidats devraient fournir les tableaux explicatifs ACC/4 qui comportent des informations détaillées concernant les mesures de soutien interne et les subventions à l'exportation, notamment leurs valeurs monétaires au cours des trois années représentatives les plus récentes. Il est presque d'usage que certains membres de l'OMC insistent pour que la période indiquée dans le tableau ACC/4 soit retenue comme période de base pour les engagements de réduction.

Le choix de la période la plus récente comme période de base peut poser des problèmes aux pays dont l'économie est en cours de transformation. Dans ces pays, les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics ne sont que provisoires et ne correspondent pas nécessairement à leurs objectifs à long terme en matière de politique agricole. Dans le cas des négociations du Cycle d'Uruguay, près de dix ans séparaient la période de base (1986-1988 pour le soutien interne et 1986-1990 pour les subventions à l'exportation) et le début de la mise en œuvre des engagements des membres de l'OMC (1995), ce qui leur a ménagé une période de transition suffisante pour ajuster les structures de leur politique intérieure.

VI.1.3 Le statut de pays en développement et les pays les moins avancés

Comme on l'a vu aux chapitres précédents, l'Accord sur l'agriculture prévoit un traitement spécial et différencié pour les pays en développement qui disposent notamment de délais plus longs pour s'acquitter de leurs engagements et peuvent appliquer des réductions tarifaires plus faibles que les pays développés.

Il est arrivé que des pays candidats à l'accession, pourtant à faible revenu ou à revenu intermédiaire, ne soient pas autorisés à faire pleinement usage des dispositions relatives au traitement spécial et différencié. Dans la pratique, la décision d'attribuer le statut de pays en développement à tel ou tel candidat a été prise au cas par cas et a plutôt été fonction de sa situation politique que de sa situation économique. Il n'existe pas de critères officiels régissant l'octroi du

statut de pays en développement dans le cadre de l'OMC et ce statut était auparavant accordé sur déclaration spontanée⁷⁶.

Au cours de la période qui a suivi le Cycle d'Uruguay, deux PMA, le Cambodge et le Népal, ont accédé à l'OMC. Auparavant, les membres de l'OMC avaient adopté une décision du Conseil général à propos de l'accession des PMA, selon laquelle ils étaient convenus que lors des négociations en vue de l'accession des PMA à l'OMC:

- » Les membres de l'OMC feraient *preuve de modération* lorsqu'ils chercheraient à obtenir des PMA accédants des concessions et des engagements concernant le commerce des marchandises et des services;
- » Les PMA accédants offriraient un accès au moyen de concessions et d'engagements raisonnables concernant le commerce des marchandises et des services en rapport avec leurs besoins en matière de développement, de finances et de commerce;
- » Le traitement spécial et différencié serait applicable à tous les PMA accédants;
- » L'engagement d'accéder à l'un quelconque des Accords commerciaux plurilatéraux ou de participer à d'autres initiatives sectorielles facultatives en matière d'accès aux marchés ne serait pas une condition préalable à l'accession aux Accords commerciaux multilatéraux de l'OMC;
- » Sur demande, les membres de l'OMC pourraient au moyen d'une assistance technique coordonnée, concentrée et ciblée accordée dès le départ faciliter l'accession d'un PMA accédant.

La question de savoir si les membres de l'OMC ont appliqué la Décision lors de la procédure d'accession de ces deux PMA donne lieu à diverses interprétations. Ainsi, à propos des tarifs, les directives disposent que «Les membres de l'OMC feront *preuve de modération* lorsqu'ils chercheront à obtenir des PMA accédants des concessions et des engagements concernant le commerce des marchandises et des services», mais ne définissent pas clairement en quoi consiste le fait de faire «preuve de modération». Cependant, au cours des négociations bilatérales, des pays développés membres de l'OMC ont parfois fermement prié le Cambodge comme le Népal de consolider les tarifs de certains produits agricoles au niveau appliqué en vigueur.

VI.2 Négociations tenues lors de l'accession à propos des trois piliers

VI.2.1 L'accès aux marchés agricoles

Dans le domaine de l'accès aux marchés agricoles, les pays en voie d'accession sont tous tenus sans exception de prendre deux engagements. Ils doivent s'engager à éliminer les mesures non tarifaires (telles que l'interdiction à l'importation, les quotas, les prélèvements variables, etc.) et à consolider tous les tarifs applicables aux produits agricoles.

⁷⁶ La République de Corée et le Mexique, qui sont membres de l'OCDE, ont ainsi le statut de pays en développement dans le cadre de l'OMC.

Consolidation des tarifs et réductions tarifaires

Les pays candidats à l'accèsion proposent un taux consolidé pour chaque ligne tarifaire correspondant à des produits agricoles, qui sert ensuite de référence pour plafonner les tarifs. Les tarifs proposés par un pays candidat devraient donc correspondre à ses intérêts à long terme en matière d'agriculture.

Certains membres de l'OMC estiment que les tarifs appliqués en vigueur devraient être pris comme base de la consolidation à partir de laquelle seraient opérées les réductions jugées nécessaires, mais par le passé, de nombreux pays candidats à l'accèsion ont initialement proposé des taux consolidés supérieurs aux tarifs qu'ils appliquaient. Dans les tarifs proposés par la Mongolie et l'Estonie par exemple, les taux consolidés étaient compris entre 5 et 30 % alors que les tarifs appliqués aux produits agricoles au moment des négociations en vue de leur accèsion étaient nuls. Le tableau 15 indique le tarif moyen dont sont convenus les divers pays candidats à l'accèsion et les membres de l'OMC. La figure 11 montre que les pays qui ont accédé à l'OMC après 1995 pratiquent des tarifs en moyenne plus faibles que les membres du GATT.

Lors des négociations en cours sur l'agriculture, de nombreux pays en développement ont estimé que l'écart entre les tarifs consolidés et les tarifs appliqués constituait un élément de flexibilité qui leur ménageait une marge de décision nécessaire pour que leur production agricole généralement vulnérable puisse faire face aux chocs économiques externes et internes. Certains pays membres en développement ont par ailleurs fait valoir qu'il faudrait assimiler l'écart entre tarifs consolidés et tarifs appliqués à une compensation en échange de la libéralisation unilatérale du commerce pratiquée par de nombreux pays en développement ces dernières années.

Le niveau tarifaire «adéquat»

Les concessions tarifaires proposées par les pays candidats à l'accèsion sont censées être «commerciallement viable[s]», «significati[ves] en termes d'échange» ou «adapté[e]s au niveau de développement économique du requérant». En l'absence de point de repère numérique permettant d'évaluer ces critères, le niveau d'«adéquation» est en réalité déterminé au cas par cas lors de négociations bilatérales. Parmi les engagements tarifaires des pays qui ont récemment accédé à l'OMC, la moyenne simple des tarifs consolidés va de 11,7 % (République kirghize) à 34,9 % (Bulgarie). Les taux de droits maximaux de ces pays excèdent rarement 50 % alors que les tarifs consolidés applicables aux produits agricoles dans les pays développés et les pays en développement sont beaucoup plus élevés et atteignent 100 % pour certains produits sensibles. Certains pays en développement qui ont opté pour la consolidation à un taux plafond ont des taux consolidés supérieurs à 100 % sur tous les produits.

Lors des négociations bilatérales avec les pays pour lesquels l'exportation de produits présente un intérêt, un pays candidat à l'accèsion devrait s'attendre à ce qu'on lui demande d'opérer des réductions substantielles du niveau de ses droits de douane. L'absence de pouvoir de

Accès aux marchés:

- Élimination des mesures non tarifaires.
- Consolidation de tous les tarifs.
- Négociation bilatérale des tarifs agricoles.
- Base des négociations: tarifs en vigueur?
- Réductions au niveau «adéquat».
- La tarification ne s'applique pas aux pays candidats à l'accèsion (les obstacles non tarifaires doivent être convertis en droits de douane, mais les nouveaux tarifs consolidés ne constituent pas un niveau de protection équivalent).
- Les contingents tarifaires et la clause de sauvegarde spéciale peuvent être négociés.

négociation du pays candidat est évidente. Toutefois, un argument bien formulé, étayé par des preuves concrètes et un solide objectif général de développement à long terme a déjà permis à des pays candidats de justifier l'adéquation des tarifs qu'ils avaient arrêtés pour certains produits sensibles essentiels.

Tarifification – élimination des barrières non tarifaires

Pour formuler sa proposition tarifaire initiale, un pays candidat à l'accession devrait tenir compte du fait qu'il s'engage à éliminer toutes les mesures non tarifaires, telles que les restrictions quantitatives à l'importation (quotas et interdiction à l'importation notamment), les prélèvements variables et les prix minimaux à l'importation, à la date de son accession. Pour faire face aux conséquences de l'élimination des mesures non tarifaires sur le marché intérieur, les membres de l'OMC ont recouru à la «tarifification» lors du Cycle d'Uruguay (voir plus haut). De nombreux pays en développement ont consolidé leurs tarifs à des taux plafonds.

Les pays candidats ne sont pas systématiquement autorisés à recourir à la tarifification ou à la consolidation à un taux plafond. Certains membres de l'OMC estiment que ces modalités ne devaient être utilisées que lors des négociations du Cycle d'Uruguay et qu'elles ne sont pas applicables aux négociations en vue de l'accession. La possibilité d'appliquer la tarifification devrait être négociée avec les membres de l'OMC produit par produit et au cas par cas.

Contingents tarifaires

La tarifification est liée à l'introduction d'un régime de contingents tarifaires. Ce régime visait initialement à aider les exportateurs, mais de plus en plus de pays semblent considérer qu'il s'agit d'une mesure conforme aux dispositions de l'Accord sur l'agriculture pour restreindre les quantités importées. Les membres de l'OMC qui sont de grands exportateurs de produits agricoles découragent les pays candidats à l'accession de contracter des engagements en termes de contingents tarifaires, de façon à ne pas devoir s'assurer une part de marché par l'attribution d'un contingent bilatéral. Parmi les pays qui ont récemment accédé à l'OMC, l'Équateur, la Bulgarie, le Panama et la Lettonie ont pris des engagements en matière de contingents tarifaires.

À propos des contingents tarifaires, voir sect. III.2.1.

Lorsque des contingents tarifaires sont négociés, un pays candidat à l'accession devrait s'attendre à ce que les membres de l'OMC pour lesquels l'exportation présente un intérêt lui demandent de procéder à l'allocation de contingents tarifaires par pays pour garantir leur accès existant au marché s'ils approvisionnent celui-ci depuis longtemps. Certains membres peuvent demander non seulement une part du contingent mais aussi une augmentation de celui-ci dans le temps, alors que l'Accord sur l'agriculture n'impose pas d'accroissement des quantités autorisées à accéder sur le marché au cours de la période de mise en œuvre. Ils peuvent aussi faire pression pour que le niveau des tarifs contingentaires soit suffisamment bas, ou même pour obtenir un accès en franchise de droits, et pour que les méthodes d'administration des contingents – notamment les réglementations internes concernant l'allocation des contingents parmi les importateurs – soient transparentes. Les membres de l'OMC encouragent généralement les pays candidats à employer des méthodes d'administration transparentes qui privilégient la logique du marché, telles que les licences d'importation automatiques ou la méthode du premier arrivé, premier servi.

Mesures de sauvegarde spéciale

Le droit de recourir à la tarification est également lié au droit d'appliquer des mesures de sauvegarde spéciale à certains produits. Par le passé, les pays candidats à l'accèsion n'ont *pas* été systématiquement autorisés à prendre des mesures de sauvegarde spéciale. Justification à l'appui, un pays candidat peut toutefois négocier le droit de recourir à des mesures de sauvegarde spéciale pour certains produits, en particulier ceux qui sont indispensables à sa sécurité alimentaire. La Bulgarie, l'Équateur, le Panama et le Taipei chinois⁷⁷ sont parvenus à appliquer des mesures de sauvegarde spéciale à un certain nombre de produits.

À propos des mesures de sauvegarde spéciale, voir sect. III.2.1.

Tableau 15: Engagement des pays ayant accédé à l'OMC en matière d'accès aux marchés

	Date d'accèsion	Tarifs moyens (en pourcentage)	Échelonnement (nombre maximal d'années)	Contingents tarifaires	Mesures de sauvegarde spéciale
Équateur	01/96	25,8	5	OUI	OUI
Bulgarie	12/96	34,9	5-6	OUI	OUI
Mongolie	01/97	18,4	0	-	-
Panama	09/97	26,1	14	OUI	OUI
Kirghizistan	12/98	11,7	0	-	-
Lettonie	02/99	33,6	8	OUI	-
Estonie	11/99	17,7	4	-	-
Jordanie	04/00	25,0	10	-	-
Géorgie	06/00	12,1	5	-	-
Albanie	09/00	10,6	7	-	-
Croatie	11/00	10,4	5	OUI	-
Oman	11/00	30,5	4	-	-
Lituanie	05/01	15,6	7	OUI	-
Moldova	07/01	12,4	4	-	-
Chine	12/01	15,0	9	OUI	-
Taipei chinois	½	17,5	5	OUI	OUI
Arménie	02/03	14,8	0	-	-
Macédoine	04/03	15,0	4	OUI	-
Népal	04/04	41,4	2	-	-

⁷⁷ Désigné par l'appellation de province chinoise de Taiwan à l'Organisation des Nations Unies.

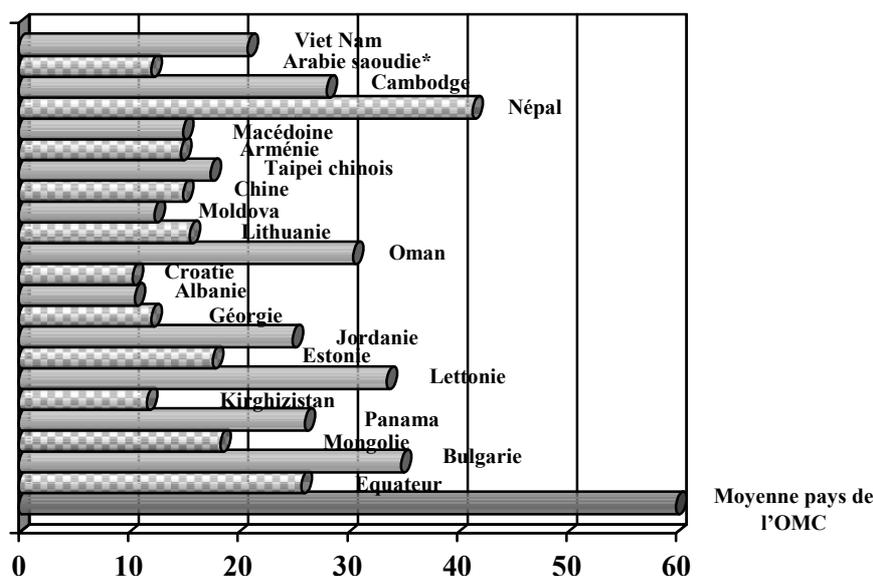
MODULE DE FORMATION SUR LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES
RELATIVES À L'AGRICULTURE

	Date d'accession	Tarifs moyens (en pourcentage)	Échelonnement (nombre maximal d'années)	Contingents tarifaires	Mesures de sauvegarde spéciale
Cambodge	10/04	28,1	7	-	-
Arabie saoudite*	12/05	12,1	5	-	-
Viet Nam	01/07	20,9	7	OUI	-

Source: Listes de pays de l'OMC.

Notes: La période de mise en œuvre concerne les produits agricoles. *Arabie saoudite: certaines importations, notamment certains produits porcins et alcoolisés sont prohibés. Quelques tarifs particuliers tels que les droits sur les produits du tabac n'ont pas été pris en compte dans le calcul de la moyenne. Cambodge: seules quatre lignes tarifaires ont une période de mise en œuvre non nulle.

Figure 11: Moyennes des taux consolidés



VI.2.2 Engagements pris lors de l'accession en matière de soutien interne

Les engagements qu'un pays candidat prend lors de son accession en matière de soutien interne aux produits agricoles peuvent le forcer à entreprendre une «réforme» en profondeur de la structure et de l'orientation future de sa politique agricole, ce qui peut être particulièrement lourd de conséquences pour les pays où l'intervention des pouvoirs publics jouait un rôle essentiel dans le secteur agricole.

Les mesures de soutien interne visées par les engagements de réduction

Les mesures de soutien interne dont on pense qu'elles ont des effets de distorsion sur les échanges sont classées dans la catégorie orange et doivent être quantifiées par rapport à la mesure globale du soutien de la période de base à partir de laquelle les réductions annuelles sont opérées (voir sect. III.3.1). Les pays candidats à l'accession sont souvent soumis à des pressions de la part de certains membres de l'OMC qui cherchent à les inciter à renoncer à recourir à des mesures relevant de la catégorie orange. D'une façon générale, la majorité des pays en voie d'accession ont indiqué qu'ils n'utilisaient pas de mesures de la catégorie orange, qu'elles avaient déjà été éliminées, ou qu'elles allaient l'être dans les prochaines années, essentiellement du fait de fortes contraintes fiscales.

Comme les pays ne sont pas autorisés à augmenter le montant total des dépenses au titre des mesures de la catégorie orange au-dessus du seuil *de minimis*, si leur MGS est nulle au cours de la période de base, cela signifie qu'ils renoncent au droit de recourir à l'avenir à des mesures relevant de la catégorie orange.

Lors de leur accession à l'OMC au cours de la période qui a suivi le Cycle d'Uruguay, seul un certain nombre de pays ont réussi à conserver une partie de leurs mesures de soutien interne non exemptées (à savoir la Bulgarie, la Croatie, la Jordanie, la Lituanie, Moldova et le Taïpei chinois⁷⁸). L'ampleur du traitement spécial et différencié accordé aux pays ayant récemment accédé à l'Organisation est également très variable. L'Équateur, la Mongolie, le Panama, la Géorgie et la Jordanie ont ainsi été autorisés à fixer le seuil *de minimis* à 10 %, contre 5 % pour la Bulgarie, la République kirghize et l'Estonie. La Lettonie s'est vu accorder une période de transition pour ramener la limite *de minimis* de 8 % à 5 % d'ici à 2003. Le niveau *de minimis* de la Chine a été fixé à une valeur assez inhabituelle (8,5 %). La Chine et de nombreux autres pays candidats à l'accession n'ont pas été autorisés à faire usage de «mesures de développement».

Mesures de soutien internes exemptées de l'engagement de réduction

Conformément aux règles de l'OMC, les pays sont libres de recourir sans restriction à des mesures de la catégorie verte. Cependant, de nombreux pays candidats à l'accession ne disposent parfois pas de capacités économiques suffisantes à cet effet, ou les mesures relevant des catégories

Soutien interne:

- Le pays candidat à l'accession doit soumettre des informations détaillées sur toutes les mesures de soutien interne en place au cours de la période de base, dans une note technique publiée désignée par la cote ACC/4.
- Les membres de l'OMC examinent les mesures signalées dans le cadre de réunions plurilatérales.
- Au cas où des mesures relevant de la catégorie orange sont en place, le pays candidat est prié de les réduire.

ACC/4:

Un tableau ACC/4 précis facilite les négociations du pays candidat à l'accession lors des réunions plurilatérales. Ce tableau ACC/4 devrait répertorier les différentes catégories de soutien interne énoncées dans l'Accord sur l'agriculture, être cohérent avec les informations communiquées dans l'aide-mémoire sur le régime de commerce extérieur et fournir des statistiques fiables.

⁷⁸ Désigné par l'appellation de province chinoise de Taïwan à l'Organisation des Nations Unies.

exemptées ne sont pas adaptées à leur agriculture et à leur situation. En effet, de nombreuses mesures de la catégorie verte correspondent à la situation de pays où on ne prévoit pas d'augmentation du niveau de la production agricole, or les pays en développement s'efforcent généralement d'accroître leur production agricole. La catégorie verte comporte par ailleurs des mesures spéciales pour les économies en transition.

Mesures exemptées:

- Catégorie verte
- Catégorie bleue
- Catégorie développement
- *De minimis*

(Voir sect. III.3.1.)

Tableau 16: Engagements de quelques pays en matière de soutien interne et de subventions à l'exportation

	Abaissment des MGS	Période transitoire	<i>De minimis</i>	Subventions à l'exportation
	En pourcentage	Années	En pourcentage	
Équateur	-	-	10	0
Bulgarie	79	2	5	Oui
Mongolie	-	-	10	0
Panama	-	-	10	Oui
Kirghizistan	-	-	5	0
Lettonie	-	-	5 (8 jusqu'en 2003)	0
Estonie	-	-	5	0
Jordanie	13	7	10	0
Géorgie	-	-	10	0
Albanie	-	-	10	0
Croatie	20	5	5	0
Oman	-	-	10	0
Lituanie	15	5	5	0
Moldova	20	4	5	0
Chine	-	-	8,5	0
Taipei chinois	20	8	10	0
Arménie	-	-	5 (10 jusqu'en 2008)	0
Macédoine	20	4	5	0
Népal	-	-	10	-
Cambodge	-	-	10	-
Arabie saoudite	13	10	10	0
Viet Nam	Pas de réductions	-	10	0

Source: Listes de pays de l'OMC.

VI.2.3 Engagements pris lors de l'accession en matière de subventions à l'exportation

En vertu de l'Accord sur l'agriculture, les membres sont tenus de ne pas subventionner les exportations au-delà du seuil total indiqué dans leurs propres listes et de ne pas mettre en place de nouvelles subventions à l'exportation qui ne seraient pas comprises dans leur engagement de réduction.

Par le passé, la Bulgarie et le Panama se sont engagés à réduire leurs subventions à l'exportation dans leurs listes. D'autres pays qui ont accédé à l'OMC n'octroyaient pas de subventions à l'exportation pendant la période de base ou avaient accepté d'éliminer d'ici à la date de leur accession les subventions à l'exportation en place durant cette période.

Dans le Cadre de juillet 2004, les membres de l'OMC sont convenus que toutes les formes de subventions à l'exportation seraient éliminées dans des délais à convenir. Il est donc fort peu probable qu'un pays candidat à l'accession soit autorisé à maintenir des subventions à l'exportation s'il en utilise déjà.

Subventions à l'exportation:

- Les engagements sont négociés dans le cadre de négociations plurilatérales.
- Si un pays candidat à l'accession n'octroyait pas de subventions à l'exportation pendant la période de base, il n'est pas autorisé à y recourir par la suite.
- Les subventions à l'exportation seront éliminées par tous les membres de l'OMC dans des délais à convenir.

ANNEXE I

LES GROUPES DE NÉGOCIATION

Les membres du **Groupe de Cairns** sont: l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Fidji, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, les Philippines, la Thaïlande et l'Uruguay.

Les membres du **G-33** sont Antigua-et-Barbuda, la Barbade, le Belize, le Bénin, le Botswana, la Chine, le Congo, la Côte d'Ivoire, Cuba, la Grenade, le Guyana, Haïti, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kenya, Madagascar, Maurice, la Mongolie, le Mozambique, le Nicaragua, le Nigéria, l'Ouganda, le Pakistan, le Panama, le Pérou, les Philippines, la République de Corée, la République dominicaine, le Sénégal, Sri Lanka, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, le Suriname, la Tanzanie, Trinité-et-Tobago, la Turquie, le Venezuela, la Zambie et le Zimbabwe.

Les membres du **G-20** sont l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, Cuba, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Nigéria, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, la Tanzanie, la Thaïlande, le Venezuela et le Zimbabwe.

Les membres du **G-10** sont la Bulgarie, l'Islande, Israël, le Japon, le Liechtenstein, Maurice, la Norvège, la République de Corée, la Suisse et le Taipei chinois.

Les membres du **G-90** sont l'Afrique du Sud, l'Angola, Antigua-et-Barbuda, le Bangladesh, la Barbade, le Belize, le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Burundi, le Cambodge, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, la Dominique, l'Égypte, Fidji, le Gabon, la Gambie, le Ghana, Grenade, la Guinée (Conakry), la Guinée-Bissau, le Guyana, Haïti, les Îles Salomon, la Jamaïque, le Kenya, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, les Maldives, le Mali, le Maroc, Maurice, la Mauritanie, le Mozambique, le Myanmar, la Namibie, le Népal, le Niger, le Nigéria, l'Ouganda, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la République dominicaine, le Rwanda, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, le Sénégal, la Sierra Leone, le Suriname, le Swaziland, la Tanzanie, le Tchad, le Togo, Trinité-et-Tobago, la Tunisie, la Zambie et le Zimbabwe.

Ces groupes ne sont ni incompatibles ni fermés. Certains pays sont membres des deux groupes. Les pays membres de l'Union européenne participent aux négociations auxquelles ils sont représentés en tant que groupe par la Commission européenne.

ANNEXE II

DOCUMENTS DE L'OMC

Annexe II.A

Programme de travail de Doha, Décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004 Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture (WT/L/579)

1. Le point de départ pour la phase actuelle des négociations sur l'agriculture a été le mandat énoncé au paragraphe 13 de la Déclaration ministérielle de Doha. Celui-ci reposait quant à lui sur l'objectif de réforme à long terme de l'Accord sur l'agriculture, qui est d'établir un système de commerce qui soit équitable et axé sur le marché par un programme de réforme fondamentale. Les éléments ci-après offrent la précision additionnelle nécessaire à ce stade des négociations et par conséquent la base pour les négociations sur les modalités complètes au cours de la phase suivante. Le niveau d'ambition fixé par le mandat de Doha continuera d'être la base des négociations sur l'agriculture.
2. L'équilibre final sera trouvé uniquement à la conclusion de ces négociations ultérieures et dans le cadre de l'Engagement unique. Pour arriver à cet équilibre, les modalités à élaborer devront inclure des dispositions effectives d'un point de vue opérationnel et significatives concernant le traitement spécial et différencié pour les pays en développement membres. L'agriculture a une importance cruciale pour le développement économique des pays en développement membres et ils doivent être en mesure de mener des politiques agricoles propres à soutenir leurs objectifs de développement, leurs stratégies de réduction de la pauvreté et leur sécurité alimentaire et à répondre à leurs préoccupations en matière de moyens d'existence. Les considérations autres que d'ordre commercial, visées au paragraphe 13 de la Déclaration de Doha, seront prises en compte.
3. Les réformes concernant les trois piliers forment un tout interdépendant et doivent être abordées d'une manière équilibrée et équitable.
4. Le Conseil général reconnaît l'importance du coton pour un certain nombre de pays et son importance vitale pour les pays en développement, en particulier les PMA. Il sera traité de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture. Les dispositions du présent cadre offrent une base pour cette approche, de même que l'initiative sectorielle sur le coton. La Session extraordinaire du Comité de l'agriculture veillera à donner le degré de priorité approprié à la question du coton indépendamment d'autres initiatives sectorielles. Un sous-comité du coton se réunira périodiquement et fera rapport à la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture pour examiner les progrès réalisés. Les travaux porteront sur toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges affectant le secteur en ce qui concerne les trois piliers, accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation, ainsi qu'il est spécifié dans le texte de Doha et dans le texte du présent cadre.
5. La cohérence entre les aspects relatifs au commerce et au développement de la question du coton sera recherchée ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 1.b du texte auquel le présent cadre est annexé.

SOUTIEN INTERNE

6. La Déclaration ministérielle de Doha préconise «des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges». En vue d'arriver à ces réductions substantielles, les négociations concernant ce pilier assureront ce qui suit:

- Le traitement spécial et différencié reste une composante faisant partie intégrante du soutien interne. Les modalités à élaborer incluront des périodes de mise en œuvre plus longues et des coefficients de réduction plus faibles pour tous les types de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges et le maintien de l'accès aux dispositions au titre de l'article 6.2;
- Il y aura un fort élément d'harmonisation dans les réductions opérées par les membres développés. Plus précisément, les niveaux plus élevés du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges qui est permis seront soumis à des abaissements plus importants;
- Chacun de ces membres procédera à une réduction substantielle du niveau global de son soutien ayant des effets de distorsion des échanges à partir des niveaux consolidés;
- Outre cet engagement global, la MGS totale consolidée finale et les niveaux *de minimis* permis seront soumis à des réductions substantielles et, dans le cas de la catégorie bleue, seront plafonnés comme il est spécifié au paragraphe 15 afin d'assurer des résultats qui soient cohérents avec l'objectif de réforme à long terme. Toute clarification ou toute élaboration des règles et des conditions devant régir le soutien ayant des effets de distorsion des échanges tiendra compte de cela.

Réduction globale: une formule étagée

7. Le niveau de base global de tout le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, mesuré par la MGS totale consolidée finale plus le niveau *de minimis* permis et le niveau convenu au paragraphe 8 ci-dessous pour les versements de la catégorie bleue sera réduit suivant une formule étagée. En vertu de cette formule, les membres dont les niveaux de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges sont plus élevés procéderont à des réductions globales plus importantes pour arriver à un résultat harmonisateur. À titre de première tranche de l'abaissement global, au cours de la première année et pendant toute la période de mise en œuvre, la somme de tout le soutien ayant des effets de distorsion des échanges n'excédera pas 80 % de la somme de la MGS totale consolidée finale plus le *de minimis* permis plus la catégorie bleue au niveau déterminé au paragraphe 15.

8. Les paramètres ci-après guideront la poursuite de la négociation de cette formule étagée:

- Cet engagement s'appliquera en tant qu'engagement global minimal. Il ne sera pas appliqué en tant que plafond des réductions du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges, si les formules distinctes et complémentaires à élaborer pour la MGS totale, le *de minimis* et les versements de la catégorie bleue devaient, prises conjointement, se traduire par un abaissement plus important du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges pour tel ou tel membre;

- La base pour mesurer la composante catégorie bleue sera le plus élevé des éléments suivants: les versements existants de la catégorie bleue pendant une période représentative récente à convenir et le plafond établi au paragraphe 15 ci-dessous.

MGS totale consolidée finale: une formule étagée

9. Pour arriver à des réductions ayant un effet harmonisateur:

- La MGS totale consolidée finale sera réduite substantiellement, à l'aide d'une approche étagée;
- Les membres ayant une MGS totale plus élevée procéderont à des réductions plus importantes;
- Pour empêcher le contournement de l'objectif de l'Accord par des transferts d'un soutien interne inchangé entre différentes catégories de soutien, les MGS par produit seront plafonnées à leurs niveaux moyens respectifs selon une méthodologie à convenir;
- Les réductions substantielles de la MGS totale consolidée finale entraîneront des réductions d'un certain soutien par produit.

10. Les membres pourront procéder à des réductions supérieures à celles qui découlent de la formule pour obtenir le niveau requis d'abaissement du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges.

De minimis

11. Les réductions du *de minimis* seront négociées compte tenu du principe du traitement spécial et différencié. Les pays en développement qui consacrent presque tout le soutien *de minimis* aux agriculteurs pratiquant une agriculture de subsistance et dotés de ressources limitées seront exemptés.

12. Les membres pourront procéder à des réductions supérieures à celles qui découlent de la formule pour obtenir le niveau requis d'abaissement du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges.

Catégorie bleue

13. Les membres reconnaissent le rôle de la catégorie bleue dans la promotion des réformes de l'agriculture. Compte tenu de cela, l'article 6.5 de l'Accord sera révisé de sorte que les membres puissent avoir recours aux mesures ci-après:

- Versements directs au titre de programmes de limitation de la production si:
 - Ces versements sont fondés sur des superficies et des rendements fixes et invariables; ou
 - Ces versements sont effectués pour 85 % ou moins d'un niveau de base de la production fixe et invariable; ou

- Les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixe et invariable.

Ou

- Versements directs n'exigeant pas qu'il y ait production si:
 - Ces versements sont fondés sur des superficies et des rendements fixes et invariables; ou
 - Les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixe et invariable; et
 - Ces versements sont effectués pour 85 % ou moins d'un niveau de base de la production fixe et invariable.

14. Les critères ci-dessus, ainsi que des critères additionnels seront négociés. Tous critères de ce type feront en sorte que les versements de la catégorie bleue aient moins d'effets de distorsion des échanges que les mesures entrant dans la MGS, étant entendu que:

- Tous nouveaux critères devraient prendre en compte l'équilibre des droits et des obligations dans le cadre de l'OMC;
- Aucun nouveau critère à convenir n'aura l'effet pervers d'annuler les réformes en cours.

15. Le soutien de la catégorie bleue ne dépassera pas 5 % de la valeur totale moyenne de la production agricole d'un membre au cours d'une période antérieure. La période antérieure sera établie dans les négociations. Ce plafond s'appliquera à tout utilisateur effectif ou potentiel de la catégorie bleue à partir du début de la période de mise en œuvre. Dans les cas où un membre aura placé un pourcentage exceptionnellement élevé de son soutien ayant des effets de distorsion des échanges dans la catégorie bleue, une certaine flexibilité sera ménagée sur une base à convenir pour faire en sorte que ce membre ne soit pas appelé à procéder à une réduction totalement disproportionnée.

Catégorie verte

16. Les critères de la catégorie verte seront réexaminés et clarifiés en vue de faire en sorte que les mesures de la catégorie verte aient des effets de distorsion des échanges ou des effets sur la production nuls, ou au plus minimes. Ce réexamen et cette clarification devront faire en sorte que les concepts fondamentaux, les principes et le caractère effectif de la catégorie verte soient préservés et tiennent dûment compte des considérations autres que d'ordre commercial. Les obligations améliorées concernant le suivi et la surveillance de toutes les nouvelles disciplines, prévues au paragraphe 48 ci-dessous, seront particulièrement importantes en ce qui concerne la catégorie verte.

CONCURRENCE À L'EXPORTATION

17. La Déclaration ministérielle de Doha préconise la «réduction de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif». En tant que résultat des négociations, les membres conviennent d'établir des modalités détaillées assurant l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent pour une date butoir crédible.

Point d'aboutissement

18. Les mesures ci-après seront éliminées pour la date butoir à convenir:
- Subventions à l'exportation telles qu'elles sont inscrites dans les listes;
 - Crédits à l'exportation, garanties de crédit à l'exportation ou programmes d'assurance ayant des périodes de remboursement supérieures à cent quatre-vingt jours;
 - Modalités et conditions relatives aux crédits à l'exportation, aux garanties de crédit à l'exportation ou aux programmes d'assurance ayant des périodes de remboursement de cent quatre-vingt jours et moins qui ne sont pas conformes aux disciplines à convenir. Ces disciplines porteront entre autres sur le paiement d'intérêts, les taux d'intérêt minimaux, les prescriptions en matière de primes minimales et d'autres éléments pouvant constituer des subventions ou avoir autrement des effets de distorsion des échanges;
 - Pratiques ayant des effets de distorsion des échanges en ce qui concerne les entreprises commerciales d'État exportatrices, y compris l'élimination des subventions à l'exportation qui leur sont accordées et qu'elles accordent, du financement par les pouvoirs publics et de la garantie contre les pertes. La question de l'utilisation future des pouvoirs de monopole sera négociée plus avant;
 - Fourniture d'une aide alimentaire qui n'est pas conforme aux disciplines effectives d'un point de vue opérationnel à convenir. L'objectif de ces disciplines sera d'empêcher le détournement commercial. Le rôle des organisations internationales pour ce qui est de la fourniture d'une aide alimentaire par les membres, y compris les questions humanitaires et de développement connexes, sera traité dans les négociations. La question de la fourniture d'une aide alimentaire exclusivement et intégralement à titre de dons sera aussi traitée dans les négociations.
19. Des dispositions effectives en matière de transparence pour le paragraphe 18 seront établies. De telles dispositions, conformément à la pratique habituelle de l'OMC, seront compatibles avec les considérations relatives à la confidentialité commerciale.

Mise en œuvre

20. Les engagements et disciplines énoncés au paragraphe 18 seront mis en œuvre conformément à un calendrier et à des modalités à convenir. Les engagements seront mis en œuvre par tranches annuelles. Leur échelonnement tiendra compte de la nécessité d'une certaine cohérence avec les mesures de réforme internes des membres.

21. La négociation des éléments figurant au paragraphe 18 et leur mise en œuvre assureront des engagements équivalents et parallèles de la part des membres.

Traitement spécial et différencié

22. Les pays en développement membres bénéficieront de périodes de mise en œuvre plus longues pour le retrait progressif de toutes les formes de subventions à l'exportation.

23. Les pays en développement continueront de bénéficier du traitement spécial et différencié au titre des dispositions de l'article 9.4 de l'Accord sur l'agriculture pendant une période

raisonnable, à négocier, après que le retrait progressif de toutes les formes de subventions à l'exportation et la mise en œuvre de toutes les disciplines identifiées ci-dessus auront été achevés.

24. Les membres feront en sorte que les disciplines concernant les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation ou les programmes d'assurance à convenir prévoient de manière appropriée un traitement différencié en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ainsi qu'il est prévu au paragraphe 4 de la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Les obligations améliorées concernant le suivi et la surveillance de toutes les nouvelles disciplines, prévues au paragraphe 48, revêtiront une importance critique à cet égard. Les dispositions à convenir à cet égard ne devront pas compromettre les engagements pris par les membres conformément aux obligations énoncées au paragraphe 18 ci-dessus.

25. Les entreprises commerciales d'État des pays en développement membres qui jouissent de privilèges spéciaux pour préserver la stabilité des prix à la consommation intérieurs et assurer la sécurité alimentaire bénéficieront d'une attention spéciale en vue du maintien du statut de monopole.

Circonstances spéciales

26. Dans des circonstances exceptionnelles, auxquelles il n'est pas possible de répondre de façon adéquate par une aide alimentaire, des crédits à l'exportation commerciaux ou des facilités de financement internationales préférentielles, des arrangements temporaires ad hoc en matière de financement relatifs aux exportations vers les pays en développement pourront être convenus par les membres. De tels accords ne devront pas avoir pour effet de compromettre les engagements pris par les membres au paragraphe 18 ci-dessus et seront fondés sur des critères et des procédures de consultation à établir.

ACCÈS AUX MARCHÉS

27. La Déclaration ministérielle de Doha préconise «des améliorations substantielles de l'accès aux marchés». Les membres sont aussi convenus que le traitement spécial et différencié pour les membres en développement ferait partie intégrante de tous les éléments des négociations.

L'approche unique: une formule étagée

28. Pour faire en sorte qu'une approche unique pour les pays développés et les pays en développement membres réponde à tous les objectifs du mandat de Doha, les réductions tarifaires seront opérées au moyen d'une formule étagée qui tienne compte de leurs structures tarifaires différentes.

29. Pour faire en sorte qu'une telle formule conduise à une expansion substantielle du commerce, les principes ci-après guideront la poursuite de sa négociation:

- Les réductions tarifaires seront opérées à partir des taux consolidés. Des réductions tarifaires globales substantielles seront obtenues en tant que résultat final des négociations.
- Chaque membre (autre que les PMA) fera une contribution. Des dispositions spéciales et différenciées effectives d'un point de vue opérationnel pour les pays en développement membres feront partie intégrante de tous les éléments.

- La progressivité des réductions tarifaires sera obtenue au moyen d'abaissements plus importants des tarifs plus élevés avec des flexibilités pour les produits sensibles. Des améliorations substantielles de l'accès aux marchés seront obtenues pour tous les produits.

30. Le nombre de fourchettes, les seuils pour la définition des fourchettes et le type de réduction tarifaire dans chaque fourchette continuent de faire l'objet de négociations. Le rôle d'un plafond tarifaire dans une formule étagée avec un traitement distinct pour les produits sensibles fera l'objet d'une évaluation plus poussée.

Produits sensibles

Sélection

31. Sans compromettre l'objectif global de l'approche étagée, les membres pourront désigner un nombre approprié, à négocier, de lignes tarifaires à traiter comme sensibles, compte tenu des engagements existants pour ces produits.

Traitement

32. Le principe de l'«amélioration substantielle» s'appliquera à chaque produit.

33. L'«amélioration substantielle» sera obtenue au moyen de combinaisons d'engagements en matière de contingents tarifaires et de réductions tarifaires s'appliquant à chaque produit. Toutefois, un équilibre dans cette négociation sera trouvé uniquement si le résultat négocié final reflète aussi la sensibilité du produit considéré.

34. Un certain accroissement des contingents tarifaires sur une base NPF sera requis pour tous les produits de ce type. Une base pour un tel accroissement sera établie, compte tenu de critères cohérents et équitables à élaborer dans les négociations. Afin de ne pas compromettre l'objectif de l'approche étagée, pour tous les produits de ce type, l'accroissement des contingents tarifaires sur une base NPF sera prévu selon des règles spécifiques à négocier compte tenu des écarts par rapport à la formule tarifaire.

Autres éléments

35. Les autres éléments qui donneront la flexibilité nécessaire pour parvenir à un résultat final équilibré comprennent la réduction ou l'élimination des taux de tarifs contingentaires et des améliorations effectives d'un point de vue opérationnel de l'administration des contingents tarifaires pour les contingents tarifaires existants de manière à permettre aux membres, et en particulier aux pays en développement membres, de tirer pleinement parti des possibilités d'accès aux marchés au titre des contingents tarifaires.

36. La progressivité des tarifs sera traitée au moyen d'une formule à convenir.

37. La question de la simplification des tarifs continue de faire l'objet de négociations.

38. La question de la sauvegarde spéciale pour l'agriculture (SGS) continue de faire l'objet de négociations.

Traitement spécial et différencié

39. Eu égard à leurs besoins en matière de développement rural, de sécurité alimentaire et/ou de garantie des moyens d'existence, le traitement spécial et différencié pour les pays en développement fera partie intégrante de tous les éléments de la négociation, y compris la formule de réduction tarifaire, le nombre et le traitement des produits sensibles, l'accroissement des contingents tarifaires et la période de mise en œuvre.

40. La proportionnalité sera obtenue en exigeant des engagements de réduction tarifaire ou des engagements d'accroissement des contingents tarifaires moindres de la part des pays en développement membres.

41. Les pays en développement membres auront la flexibilité de désigner un nombre approprié de produits en tant que produits spéciaux, sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural. Ces produits seront admis à bénéficier d'un traitement plus flexible. Les critères et le traitement de ces produits seront spécifiés plus avant pendant la phase de négociation et reconnaîtront l'importance fondamentale des produits spéciaux pour les pays en développement.

42. Un mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) sera établi pour utilisation par les pays en développement membres.

43. La mise en œuvre intégrale de l'engagement de longue date d'obtenir la libéralisation la plus complète du commerce des produits agricoles tropicaux et pour les produits qui revêtent une importance particulière pour la diversification de la production en remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites reste à réaliser et sera traitée de manière effective dans les négociations sur l'accès aux marchés.

44. L'importance des préférences de longue date est pleinement reconnue. La question de l'érosion des préférences sera traitée. Pour la poursuite de l'examen à cet égard, le paragraphe 16 et les autres dispositions pertinentes du document TN/AG/W/1/Rev.1 serviront de référence.

PAYS LES MOINS AVANCÉS

45. Les pays les moins avancés, qui auront pleinement accès à toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié susmentionnées, ne sont pas tenus de prendre des engagements de réduction. Les pays développés membres et les pays en développement membres en mesure de le faire devraient accorder l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits originaires des pays les moins avancés.

46. Les travaux sur le coton au titre de tous les piliers refléteront l'importance vitale de ce secteur pour certains PMA membres et nous travaillerons pour obtenir rapidement des résultats ambitieux.

MEMBRES AYANT ACCÉDÉ RÉCEMMENT

47. Les préoccupations particulières des membres ayant accédé récemment seront traitées d'une manière effective au moyen de dispositions spécifiques en matière de flexibilité.

SUIVI ET SURVEILLANCE

48. L'article 18 de l'Accord sur l'agriculture sera amendé en vue d'améliorer le suivi de façon à assurer effectivement une pleine transparence, y compris au moyen de notifications présentées en temps voulu et complètes au sujet des engagements en matière d'accès aux marchés, de soutien interne et de concurrence à l'exportation. Les préoccupations particulières des pays en développement à cet égard seront traitées.

AUTRES QUESTIONS

49. Questions présentant un intérêt mais n'ayant pas fait l'objet d'un accord: initiatives sectorielles, taxes à l'exportation différenciées, indications géographiques.

50. Les disciplines concernant les prohibitions et restrictions à l'exportation énoncées à l'article 12.1 de l'Accord sur l'agriculture seront renforcées.

Annexe II.B**PROGRAMME DE TRAVAIL DE DOHA, Déclaration ministérielle**

Adoptée le 18 décembre 2005 (WT/MIN(05)/DEC)

Négociations sur l'agriculture

4. Nous réaffirmons notre attachement au mandat relatif à l'agriculture, tel qu'il est énoncé au paragraphe 13 de la Déclaration ministérielle de Doha, et au Cadre adopté par le Conseil général le 1^{er} août 2004. Nous prenons note du rapport présenté par le Président de la session extraordinaire sous sa propre responsabilité (document TN/AG/21, figurant à l'annexe A). Nous nous félicitons des progrès qui ont été accomplis par la session extraordinaire du Comité de l'agriculture depuis 2004 et qui y sont consignés.

5. Au sujet du soutien interne, il y aura trois fourchettes pour les réductions de la MGS totale consolidée finale et pour l'abaissement global du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, avec des abaissements linéaires plus élevés dans les fourchettes supérieures. Dans les deux cas, le membre qui a le niveau le plus élevé de soutien autorisé se situera dans la fourchette supérieure, les deux membres qui ont les deuxième et troisième niveaux de soutien se situeront dans la fourchette du milieu et tous les autres membres, y compris tous les pays en développement membres, se situeront dans la fourchette inférieure. En outre, les pays développés membres se situant dans les fourchettes inférieures qui ont des niveaux relatifs élevés de MGS totale consolidée finale feront un effort additionnel de réduction de la MGS. Nous notons également qu'il y a eu une certaine convergence en ce qui concerne les réductions de la MGS totale consolidée finale, l'abaissement global du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges et des limites *de minimis* aussi bien par produit qu'autres que par produit. Des disciplines seront élaborées pour arriver à des abaissements effectifs du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges d'une manière compatible avec le Cadre. La réduction globale du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges devra être faite quand bien même la somme des réductions des versements au titre de la MGS totale consolidée finale du *de minimis* et de la catégorie bleue serait sinon inférieure à la réduction globale. Les pays en développement membres n'ayant pas d'engagements concernant la MGS seront exemptés des réductions du *de minimis* et de l'abaissement global du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. Les critères de la catégorie verte seront réexaminés conformément au paragraphe 16 du Cadre, entre autres

choses, pour faire en sorte que les programmes des pays en développement membres qui causent une distorsion des échanges au plus minime soient effectivement couverts.

6. Nous convenons d'assurer l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent, qui devra être achevée pour la fin de 2013. Cela sera fait d'une manière progressive et parallèle, à préciser dans les modalités, afin qu'une partie substantielle soit réalisée pour la fin de la première moitié de la période de mise en œuvre. Nous notons l'émergence d'une convergence sur certains éléments de disciplines pour ce qui est des crédits à l'exportation, des garanties de crédit à l'exportation ou des programmes d'assurance ayant des périodes de remboursement de cent quatre-vingts jours et moins. Nous convenons que de tels programmes devraient s'autofinancer, reflétant la compatibilité avec le marché, et que la période devrait être d'une durée suffisamment courte pour qu'une réelle discipline axée sur les conditions commerciales ne soit pas effectivement contournée. En tant que moyen de faire en sorte que les pratiques des entreprises commerciales d'État qui ont des effets de distorsion des échanges soient éliminées, les disciplines relatives aux entreprises commerciales d'État exportatrices seront étendues à l'utilisation future des pouvoirs de monopole de sorte que de tels pouvoirs ne puissent être exercés d'aucune façon qui contournerait les disciplines directes concernant les entreprises commerciales d'État pour les subventions à l'exportation, le financement par les pouvoirs publics et la garantie contre les pertes. Au sujet de l'aide alimentaire, nous réaffirmons notre engagement de maintenir un niveau adéquat et de prendre en compte les intérêts des pays bénéficiaires de l'aide alimentaire. À cette fin, une «catégorie sûre» pour l'aide alimentaire véritable sera prévue pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'entrave involontaire empêchant de faire face aux situations d'urgence. De plus, nous allons assurer l'élimination du détournement commercial. À cette fin, nous conviendrons de disciplines effectives concernant l'aide alimentaire en nature, la monétisation et les réexportations de façon qu'il ne puisse pas y avoir de faille permettant la poursuite du subventionnement des exportations. Les disciplines concernant les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation ou les programmes d'assurance, les entreprises commerciales d'État exportatrices et l'aide alimentaire seront achevées pour le 30 avril 2006 dans le cadre des modalités, y compris une disposition appropriée en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ainsi qu'il est prévu au paragraphe 4 de la Décision de Marrakech. La date ci-dessus pour l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation, ainsi que la progressivité et le parallélisme convenus, ne sera confirmée qu'au moment de l'achèvement des modalités. Les pays en développement membres continueront de bénéficier des dispositions de l'article 9.4 de l'Accord sur l'agriculture pendant cinq ans à compter de la date butoir pour l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation.

7. Au sujet de l'accès aux marchés, nous prenons note des progrès accomplis en ce qui concerne les équivalents *ad valorem*. Nous adoptons quatre fourchettes pour la structuration des abaissements tarifaires, reconnaissant qu'il nous faut maintenant convenir des seuils pertinents – y compris ceux qui sont applicables aux pays en développement membres. Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de convenir d'un traitement pour les produits sensibles, en tenant compte de tous les éléments en jeu. Nous notons également qu'il y a eu récemment certaines avancées en ce qui concerne la désignation et le traitement des produits spéciaux et des éléments du Mécanisme de sauvegarde spéciale. Les pays en développement membres auront la flexibilité de désigner eux-mêmes un nombre approprié de lignes tarifaires, comme produits spéciaux, guidés par des indicateurs fondés sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural. Les pays en développement membres auront aussi le droit d'avoir recours à un Mécanisme de sauvegarde spéciale basé sur des seuils de déclenchement fondés sur les quantités importées et les prix, avec des arrangements précis à définir plus avant. Les produits spéciaux et le Mécanisme de sauvegarde spéciale feront partie intégrante des modalités et des résultats des négociations sur l'agriculture.

8. Au sujet des autres éléments du traitement spécial et différencié, nous prenons note en particulier du consensus qui existe dans le Cadre sur plusieurs questions pour les trois piliers, soutien interne, concurrence à l'exportation et accès aux marchés, et du fait que quelques progrès ont été accomplis en ce qui concerne d'autres questions relatives au traitement spécial et différencié.

9. Nous réaffirmons que rien de ce dont nous sommes convenus ici ne met en cause l'accord déjà consigné dans le Cadre au sujet d'autres questions, y compris les produits tropicaux et les produits qui revêtent une importance particulière pour la diversification de la production en remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites, les préférences de longue date et l'érosion des préférences.

10. Toutefois, nous reconnaissons qu'il reste beaucoup à faire pour établir les modalités et conclure les négociations. Par conséquent, nous convenons d'intensifier les travaux sur toutes les questions en suspens afin d'atteindre les objectifs de Doha; en particulier, nous sommes résolus à établir les modalités au plus tard le 30 avril 2006 et à présenter des projets de listes complètes fondés sur ces modalités au plus tard le 31 juillet 2006.

Coton

11. Nous rappelons le mandat donné par les membres dans la Décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004 qui est de traiter le coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture s'agissant de toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges qui affectent le secteur en ce qui concerne les trois piliers, accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation, ainsi qu'il est spécifié dans le texte de Doha et dans le texte du Cadre de juillet 2004. Nous notons les travaux déjà entrepris au Sous-Comité du coton et les propositions faites sur cette question. Sans préjudice des droits et obligations actuels des membres dans le cadre de l'OMC, y compris ceux qui découlent des décisions prises par l'Organe de règlement des différends, nous réaffirmons notre engagement de faire en sorte d'avoir une décision explicite sur le coton dans le cadre des négociations sur l'agriculture et par le biais du Sous-Comité du coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique, comme suit:

- Toutes les formes de subventions à l'exportation pour le coton seront éliminées par les pays développés en 2006.
- En ce qui concerne l'accès aux marchés, les pays développés accorderont un accès en franchise de droits et sans contingent aux exportations de coton en provenance des pays les moins avancés (PMA) à compter du début de la période de mise en œuvre.
- Les membres conviennent que l'objectif est que, en tant que résultat des négociations, les subventions internes à la production de coton qui ont des effets de distorsion des échanges soient réduites de manière plus ambitieuse que dans le cadre de toute formule générale qui sera convenue et que ce résultat devrait être mis en œuvre au cours d'une période plus courte que celle qui sera généralement applicable. Nous nous engageons à donner la priorité au cours des négociations à l'obtention d'un tel résultat.

12. En ce qui concerne les aspects de la question du coton relatifs à l'aide au développement, nous nous félicitons du processus du Cadre consultatif lancé par le Directeur général pour mettre en œuvre les décisions concernant ces aspects conformément au paragraphe 1.b de la Décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004. Nous prenons note des rapports périodiques du Directeur général et de l'évolution positive de l'aide au développement qui y est notée. Nous

demandons instamment au Directeur général d'intensifier encore ses efforts de consultation avec les donateurs bilatéraux et avec les institutions multilatérales et régionales, en mettant l'accent sur l'amélioration de la cohérence, la coordination et le renforcement de la mise en œuvre, et d'explorer la possibilité d'établir par le biais de telles institutions un mécanisme pour faire face aux baisses de revenu dans le secteur du coton jusqu'à la fin des subventions. Notant l'importance qu'il y a à assurer un renforcement de l'efficacité et de la compétitivité dans le processus de production du coton, nous demandons instamment à la communauté du développement d'intensifier encore son aide concernant spécifiquement le coton et de soutenir les efforts du Directeur général. Dans ce contexte, nous demandons instamment aux membres de promouvoir et d'appuyer la coopération Sud-Sud, y compris le transfert de technologie. Nous nous félicitons des efforts de réforme interne des producteurs de coton africains visant à accroître la productivité et l'efficacité, et les encourageons à approfondir ce processus. Nous réaffirmons la complémentarité des aspects relatifs aux politiques commerciales et à l'aide au développement de la question du coton. Nous invitons le Directeur général à fournir un troisième rapport périodique à notre prochaine session, avec des mises à jour à intervalles appropriés d'ici là au Conseil général, tout en tenant le Sous-Comité du coton pleinement informé des progrès. Enfin, en ce qui concerne le suivi et la surveillance, nous demandons au Directeur général de mettre en place un mécanisme de suivi et de surveillance approprié.

Équilibre entre l'agriculture et l'AMNA

Nous reconnaissons qu'il est important de favoriser la réalisation des objectifs de développement de ce cycle au moyen d'un accès aux marchés amélioré pour les pays en développement dans les domaines à la fois de l'agriculture et de l'AMNA. À cette fin, nous donnons pour instruction à nos négociateurs de faire en sorte qu'il y ait un niveau d'ambition comparablement élevé en ce qui concerne l'accès aux marchés pour l'agriculture et l'AMNA. Cette ambition doit être réalisée d'une manière équilibrée et proportionnée et conformément au principe du traitement spécial et différencié.