



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES PRODUITS

Soixante-huitième session

Rome, 14-16 juin 2010

NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)

1. Le Comité s'est penché, lors de ses précédentes sessions, sur l'évolution des négociations portant sur le commerce des produits agricoles au sein de l'OMC, ainsi que sur des sujets connexes ayant trait au commerce agricole et à la sécurité alimentaire. Ce document fait brièvement le point sur les négociations du Cycle de Doha concernant l'agriculture et, plus précisément, sur leur état d'avancement à la fin janvier 2010. Les évolutions plus récentes seront examinées dans un autre document, à l'occasion de la prochaine réunion du Comité. Par ailleurs, le présent document met en évidence le travail effectué par le Secrétariat en vue d'aider les États Membres au cours des négociations et demande au Comité de fournir des orientations quant au programme de travail.

I. Progression des négociations: vers un texte relatif aux modalités

2. Depuis juillet 2004, date à laquelle un accord-cadre a été conclu, le Cycle de Doha s'est concentré sur la négociation de modalités, d'objectifs chiffrés et d'autres détails qui correspondent aux objectifs de ce cycle et ébauchent son résultat final. Le premier projet de document relatif aux modalités a été élaboré par le Président des négociations sur l'agriculture, en juillet 2006. Il a fait l'objet de cinq révisions depuis lors, dont quatre rien qu'en 2008. Chacune de ces révisions reflétait les progrès réalisés en vue de faire converger les avis, paramètres et précisions de langage concernant certaines règles. Le projet de modalités exprime le point de vue du Président lui-même sur les convergences de vues auxquelles sont parvenus les négociateurs. Il n'y aura aucun accord officiel tant que les modalités n'aient pas été approuvées dans leur intégralité. Ainsi, bien que les modalités liées à l'élimination des subventions à l'exportation fassent l'objet d'un large consensus, celles-ci n'entraîneront la modification des règles commerciales que lorsqu'un accord aura été conclu au sujet des modalités ayant trait aux piliers que sont l'accès aux marchés et le soutien interne.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

3. Une mini réunion ministérielle, qui s'est tenue à Genève du 21 au 29 juillet 2008, s'est servie du projet de modalités du 10 juillet 2008 comme base de négociation: il s'agit du dernier véritable effort visant à finaliser les modalités. Cette réunion ayant abouti à une impasse, les négociations ont repris en septembre 2008 sous la forme de réunions par petits groupes sur divers thèmes. Un projet de modalités révisé, reflétant les quelques progrès effectués fin 2008, a été rendu public le 6 décembre 2008. C'est pour l'instant le dernier en date (à la fin janvier 2010). Au cours de l'année 2009, les membres de l'OMC ont entrepris un travail d'ordre technique et les négociations par petits groupes se sont poursuivies.

4. Une conférence ministérielle de l'OMC s'est déroulée à Genève du 30 novembre au 2 décembre 2009. Elle n'était pas annoncée comme une réunion de négociation du Cycle de Doha, mais devait plutôt examiner les activités de l'OMC et discuter du rôle que devait jouer cette organisation en vue de stimuler la reprise à la suite de la crise économique mondiale. Les ministres présents ont réaffirmé la nécessité de conclure le Cycle en 2010 et de réaliser un état des lieux vers la fin du premier trimestre 2010. D'ici là, des hauts fonctionnaires devaient se réunir à Genève afin d'établir la marche à suivre pour faire aboutir les négociations en 2010.

II. Points de vue et implications quant aux questions clés abordées lors des négociations

5. Les modalités ont fait l'objet de longues négociations, ce qui reflète la diversité des objectifs des États membres quant aux modifications des règles qui gouvernent le commerce des produits agricoles et les aides à la production agricole.

6. Le Cycle de Doha a pour finalité d'établir un système commercial équitable et orienté vers les marchés grâce à un programme de réformes essentielles, à la limitation de toutes les politiques engendrant des distorsions du commerce, et à des mesures relatives aux trois piliers principaux que sont l'accès aux marchés, le soutien interne et la concurrence à l'exportation. Cependant, l'agriculture revêt une importance capitale pour l'essor économique des pays en développement, et ceux-ci doivent être en mesure de mener des politiques agricoles qui contribuent à leurs objectifs de développement, à leurs stratégies de réduction de la pauvreté, à leur sécurité alimentaire et à leurs moyens de subsistance. Des divergences de points de vue fondamentales demeurent dans trois domaines: i) le rôle que peuvent jouer le commerce agricole et les politiques qui s'y rapportent dans la progression vers ces objectifs, ii) les implications de la modification des règles commerciales sur la capacité des pays à utiliser le commerce et les politiques associées, iii) les impacts potentiels de ces politiques sur les partenaires commerciaux.

7. Dans le domaine de l'agriculture, un certain nombre de questions divisent toujours à cet égard. Outre les restrictions de l'utilisation des mesures de soutien interne, qui sont envisagées du point de vue des éventuelles distorsions du commerce qu'elles peuvent générer, ces questions consistent principalement à déterminer dans quelle mesure les différents pays vont devoir réduire les obstacles à l'importation de divers biens agricoles. Le présent document expose brièvement les points de divergence majeurs quant aux modalités, à proprement parler, et aux arguments qui les sous-tendent. Bien que ces points ne concernent pas l'ensemble des modalités sur lesquelles les négociations n'ont pas encore abouti, ils sont une bonne illustration des principales questions en discussion.

8. L'Accord sur l'agriculture encadre le **soutien intérieur** au secteur agricole en vue de limiter son éventuel impact négatif sur le commerce international. Les mesures d'encadrement approuvées lors du Cycle d'Uruguay ont été conçues pour encourager l'évolution vers des types de mesures sans lien avec la production ou ne faussant pas les échanges. Bien que les politiques relatives aux exploitations aient subi, de la même manière, d'importants changements au fil des années, l'agriculture peut encore bénéficier de fortes subventions capables d'engendrer des distorsions. Réduire efficacement cette possibilité est une tâche qui a été essentiellement dévolue au Cycle de Doha.

9. Le dernier projet de modalités met en évidence le fait qu'un accord a été trouvé au sujet du soutien interne faussant les échanges commerciaux (somme des trois catégories de mesures de soutien provoquant des distorsions – catégories orange, *de minimis* et bleue): il a été convenu que les membres affichant le taux de soutien le plus élevé au cours de la période de référence devaient procéder à une réduction de 80 pour cent, tandis que les deux autres étages présentant un taux de soutien plus faible sur la période de référence devaient opérer une baisse d'environ 70 et 55 pour cent. De même, le soutien de catégorie orange pour la période de référence devait être réduit de 70, 60 et 45 pour cent, respectivement, dans les trois étages. D'autres participants ont proposé, entre autres, de plafonner le soutien spécifique à des produits donnés et de renforcer le suivi et la surveillance des mesures de soutien.

10. Le coton, qui bénéficie d'un soutien significatif dans plusieurs pays de l'OCDE, a fait l'objet d'une attention particulière dans les négociations, compte tenu de son importance pour de nombreux pays en développement, en particulier les pays les moins avancés (PMA). Bien que ce produit apparaisse dans les trois piliers, les débats le concernant ont été plus intenses sur la question du soutien interne. La dernière proposition en date est la réduction du soutien faussant les échanges (mesure globale du soutien, MGS) en appliquant une formule qui a pour effet des diminutions plus importantes des subventions pour le coton que pour les autres produits, soit environ 84 pour cent pour le coton si le taux de réduction pour les autres produits est de 70 pour cent. Les limites relatives aux subventions de la catégorie bleue pour le coton seront aussi inférieures à celles des autres produits.

11. Les négociations portant sur le pilier que constitue l'**accès aux marchés** ont mobilisé l'attention de l'ensemble des pays, aussi bien des importateurs que des exportateurs de produits agricoles. Alors que le principal sujet des négociations était initialement l'ampleur de la réduction des droits de douane pour différentes catégories de pays, le nœud du problème se situe aujourd'hui davantage au niveau des modalités concernant les exemptions et les mécanismes de protection contre les éventuels effets négatifs de la réduction tarifaire.

12. Le projet de modalités le plus récent correspond à un cadre général qui prévoit une réduction minimale moyenne des droits consolidés finaux de 54 pour cent pour les pays développés, qui doivent mettre en œuvre cette mesure dans un délai de cinq ans. Le taux de réduction pour l'étage supérieur – à savoir les produits dont les droits consolidés dépassent 75 pour cent – serait de 70 pour cent contre 64, 57 et 50 pour cent, respectivement, pour les deuxième, troisième et quatrième étages. Pour les pays en développement, la réduction moyenne globale ne pourrait pas excéder 36 pour cent: la règle des deux tiers serait appliquée aux taux établis pour les pays développés. Les réductions tarifaires pour les petits pays économiquement vulnérables seraient inférieures et les PMA ne seraient pas tenus de procéder à des réductions.

13. Cependant, tous les pays – qu'ils soient développés ou en développement – tentent d'être exemptés d'au moins une partie des réductions prévues. À cet égard, les négociations portant sur trois composantes des modalités – produits sensibles, produits spéciaux et mécanisme spécial de sauvegarde (MSS) – se sont avérées particulièrement difficiles.

14. Depuis longtemps, plusieurs membres de l'OMC demandent que certains produits soient désignés comme sensibles afin de répondre à des préoccupations non commerciales (comme la préservation de l'environnement). Bien que tous les membres puissent bénéficier de cette exemption, la disposition relative aux produits sensibles est particulièrement attractive pour un certain nombre d'États appartenant à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui présentent des consolidations tarifaires élevées sur un nombre relativement faible de produits considérés comme sensibles à une libéralisation significative des importations. Les membres étaient convenus que ces produits ne feraient pas l'objet d'une réduction à taux plein des droits de douanes mais que cette exemption devait être compensée de manière substantielle par l'instauration de contingents d'importation supplémentaires. Deux problèmes principaux devaient être résolus. Le premier concernait le nombre de produits sensibles: le dernier chiffre proposé était 4 pour cent au maximum des lignes tarifaires, ce qui

représentait une diminution considérable par rapport aux propositions antérieures de [1-8]¹ pour cent. Le deuxième portait sur le volume du contingent supplémentaire: le dernier chiffre proposé était 4 pour cent au moins de la consommation nationale – quelques ajustements étaient prévus en fonction des droits consolidés actuels et de l'écart entre la réduction des tarifs douaniers pour un produit sensible et les taux de réduction généraux.

15. Au cours du premier semestre 2008, un travail technique considérable a été accompli par un groupe de membres de l'OMC: il s'agissait d'élaborer une méthode pour déterminer les contingents supplémentaires au niveau des lignes tarifaires. Le niveau réel d'accès aux marchés pour les produits sensibles qu'engendrerait cette méthodologie par rapport au niveau qui résulterait de la réduction générale des droits de douane suscitait des craintes. Les règles relatives aux produits sensibles sont considérées comme un élément important et litigieux de l'accès aux marchés car cette flexibilité est susceptible de concerner de nombreux produits agricoles essentiels pour lesquels il existe d'importants obstacles au commerce, comme les produits laitiers et le sucre.

16. La disposition relative aux produits spéciaux permet également de procéder à une réduction plus faible que celles prévues, sans toutefois exiger l'instauration de contingents d'importation supplémentaires. Ne s'appliquant qu'aux pays développés, elle est devenue un sujet de discordance car les négociateurs voient la justification de cet instrument et l'utilisation qui peut en être faite de manières bien différentes. Les partisans de cette disposition la considèrent comme un outil clé de développement permettant d'assurer la sécurité alimentaire, le développement rural et la sécurité des moyens de subsistance. Selon eux, cette disposition garantirait également un niveau de protection constant pour la production intérieure qui ne serait pas concurrentielle face aux importations, mais dont dépendent un grand nombre de ménages pauvres et/ou qui peut jouer un rôle crucial dans les processus de transformation et de développement structurels: en effet, la production intérieure peut contribuer à ce que ces processus se traduisent par une amélioration de l'état de la sécurité alimentaire aux niveaux des ménages et du pays, et par un accroissement des débouchés. En revanche, de nombreux États Membres, qu'il s'agisse de pays développés ou en développement, soutiennent que la disposition concernant les produits spéciaux pourrait bloquer une part significative de leurs exportations et que les principaux paramètres devraient en tenir compte.

17. Les trois principaux points d'achoppement sur ce sujet sont: i) le nombre total de lignes tarifaires qui peuvent être désignées comme des produits spéciaux, ii) le nombre de lignes tarifaires relatives aux produits spéciaux qui n'exigent pas de réduction des droits de douane, iii) le taux de réduction des droits de douane pour les produits spéciaux restants. Les négociateurs du G-33 étaient initialement favorables à ce qu'au moins 20 pour cent des lignes tarifaires soient désignées d'office comme des produits spéciaux, la moitié de ceux-ci étant exempts de réduction de droits de douane, tandis que les deux quarts restants devaient subir une réduction de 5 et 10 pour cent, respectivement.

18. Au cours de la mini réunion ministérielle de juillet 2008, plusieurs propositions de compromis ont été présentées successivement. Dans la proposition du Directeur général de l'OMC, le nombre total de produits spéciaux était fixé à 12 pour cent des lignes tarifaires, dont 5 pour cent n'auraient pas de réduction tarifaire, mais la réduction moyenne globale pour l'ensemble des produits spéciaux devrait être de 11 pour cent. Le G-33 a émis des objections sur ce point, notamment parce que cela impliquait une réduction globale des droits de douane de 19 pour cent en moyenne pour les 7 pour cent restants des lignes tarifaires, ce qui a été considéré comme trop élevé. Le G-33 a alors suggéré d'établir le nombre total de produits spéciaux à 15 pour cent des lignes tarifaires, dont 5 pour cent sans réduction des droits de douane, tandis que les réductions moyennes globales seraient de 9 pour cent pour le reste des produits spéciaux. Le

¹ Cela indique que les négociateurs ne sont pas parvenus à un consensus sur un nombre précis. Des fourchettes de ce type apparaissent dans d'autres sections du projet de modalités.

projet de modalités de décembre 2008 reprend la proposition du Directeur général de l'OMC exposée ci-dessus, mais une note de bas de page indique que plusieurs pays en développement ont formulé des réserves concernant les chiffres spécifiés dans ce paragraphe.

19. Le troisième élément qui a posé problème en matière d'accès aux marchés est le MSS. Cette disposition prévoit que les utilisateurs du mécanisme seraient autorisés à augmenter leurs droits de douane au-delà du taux consolidé en cas de montée en flèche des importations et de forte baisse de leur prix. L'objectif est de prévenir les éventuels effets préjudiciables sur la production intérieure. Le MSS a mobilisé toute l'attention lors de la mini réunion ministérielle de juillet 2008, où les négociations ont achoppé sur ce point de l'ordre du jour. De plus, ce sujet a continué à faire l'objet de nombreuses propositions de compromis. Il existe des différences radicales de points de vue sur les trois composantes de ce mécanisme: i) seuil de déclenchement du MSS fondé sur le volume, ii) niveau des mesures correctives, iii) fréquence d'utilisation.

20. Sur le premier point, les chiffres proposés ont oscillé entre 40 pour cent (le MSS n'est déclenché que lorsque les importations en volume dépassent de 40 pour cent le niveau de référence établi) et 10-15 pour cent. Les partisans du seuil de 40 pour cent ont soutenu que, en deçà de ce niveau, l'accès aux marchés serait gravement compromis. Les défenseurs d'un seuil fixé à 10-15 pour cent ont souligné, quant à eux, le fait que la petite agriculture était extrêmement vulnérable aux chocs, face auxquels les producteurs ne disposaient pas d'autres instruments d'atténuation des risques, et qu'un seuil bas permettrait ainsi de protéger ces systèmes de production agricole et les débouchés qui y sont associés contre la hausse des importations.

21. Pour ce qui est des mesures correctives, la différence fondamentale entre les avis des uns et des autres portait sur le point suivant: il s'agissait d'établir si les taxes totales (les taxes de base assorties des droits au titre du MSS) devaient excéder les droits de douane consolidés antérieurs au Cycle de Doha. Pour les uns, dépasser ces niveaux aurait réduit à néant les résultats obtenus en matière d'accès aux marchés lors des négociations précédentes. Les autres considéraient, à l'inverse, que le MSS était une garantie et que, comme d'autres sauvegardes de l'OMC (dont la Sauvegarde spéciale pour l'agriculture du Cycle d'Uruguay), le niveau des mesures correctives devrait être en accord avec le problème à résoudre et que, par conséquent, la question du dépassement des droits de douane consolidés n'était pas pertinente.

22. Des compromis sont actuellement en négociation: il s'agit de déterminer dans quelle mesure les taxes totales pourraient excéder les droits de douane consolidés antérieurs au Cycle de Doha. Certains ont proposé d'autoriser les pays à dépasser légèrement cette limite, mais cela concernerait un nombre bien plus faible de produits. Ce point de vue reflète la crainte que des États déclenchent automatiquement le MSS à chaque fois que les conditions sont réunies. D'autres ont affirmé qu'il n'y avait eu aucun précédent de ce type (pour les autres sauvegardes existantes) et que recourir au MSS de cette manière n'était ni pragmatique ni réalisable. Des propositions de double condition ont rendu les négociations encore plus difficiles: elles prévoyaient que le déclenchement du MSS fondé sur le volume ne pourrait avoir lieu que si des éléments attestaient d'une baisse des prix sur le marché intérieur. Les membres du G-33 et d'autres participants ont fait valoir que cette exigence dépassait le cadre du concept de MSS tel que défini initialement et qu'elle ne saurait être imposée car cela réduirait significativement l'efficacité de cet instrument.

23. Une quatrième question liée à la formule de réduction tarifaire concerne les produits tropicaux, en particulier ceux sujets à des préférences de longue date. Dans le cadre du Cycle de Doha, les Membres se sont engagés à libéraliser pleinement les échanges de produits tropicaux et de produits de diversification². Parallèlement, ils se sont aussi engagés à aborder la question des préférences de longue date, dont un bon nombre sont également élargies aux produits tropicaux,

² Pour plus de détails, voir *Trade Barriers Faced by Developing Countries' Exporters of Tropical and Diversification Products*, note d'information conjointe n° 5 du Centre international pour le commerce et le développement et de la FAO, mars 2008.

ce qui pourrait donner lieu à des différends quant à l'ampleur de la réduction des droits de douane. Les négociations se sont concentrées sur le recensement des produits appartenant à ces deux catégories afin d'éviter tout chevauchement. Bien que le projet de modalités de juillet 2008 reflète certaines divergences, une évolution importante a eu lieu entre-temps, en particulier à la lumière de l'accord conclu entre l'Union européenne, les producteurs du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et des exportateurs latino-américains de bananes au sujet du conflit de longue date concernant l'accès préférentiel des exportateurs des pays ACP aux marchés de l'Union européenne.

III. Assistance technique de la FAO

24. La FAO a continué à prêter une assistance technique à ses États Membres pour les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture, ainsi que dans les secteurs de la pêche et de la foresterie. L'objectif général de ce programme est de soutenir les États Membres, en particulier les pays en développement ou en transition, afin de faciliter leur participation active et effective aux négociations. La FAO fournit également une aide technique dans des domaines plus généraux du développement liés au commerce, comme l'application des accords en vigueur, les aspects sanitaires et phytosanitaires du commerce, ainsi que l'analyse des politiques commerciales et le renforcement des capacités en la matière.

25. L'analyse par la FAO des questions débattues et l'aide que l'Organisation apporte aux États Membres répondent à des besoins spécifiques qui correspondent aux évolutions des négociations agricoles au sein de l'OMC, en veillant tout particulièrement à fournir des éléments qui permettent d'étayer le débat sur les questions où il s'est avéré difficile de trouver un accord. Elle a apporté son soutien à ses États Membres à divers égards, au sujet des négociations du Cycle de Doha, en particulier, et sur des questions relatives au commerce, en général:

- *Notes techniques et documents d'information sur les questions abordées dans les négociations.* À la demande de ses Membres, y compris de ceux qui ont pris part aux négociations commerciales à Genève, la FAO a continué à réaliser des analyses sur diverses questions faisant l'objet de négociations. Récemment, ses contributions ont porté sur plusieurs questions: produits spéciaux, MSS, produits sensibles, crêtes tarifaires, produits tropicaux et de diversification, érosion des préférences, problèmes spécifiques aux produits de base et règles de l'OMC dans le contexte de la crise alimentaire.
- *Ateliers régionaux de clarification.* Ils sont organisés de temps à autre dans différentes régions, en fonction des demandes et des ressources extrabudgétaires disponibles. Les participants à ces ateliers se penchent notamment sur les analyses des questions faisant l'objet de négociations dans le cadre de l'OMC.
- *Présentations à Genève.* Le personnel de la FAO chargé des politiques commerciales continue à se rendre à Genève pour faire des présentations sur les questions abordées lors des négociations et sur lesquelles le Secrétariat a entrepris des analyses. Ces séminaires sont souvent organisés conjointement avec des organisations sises à Genève et les négociateurs concernés par le commerce.
- *Assistance technique aux États Membres.* À la demande des États Membres, la FAO prête une aide technique aux responsables politiques, aux négociateurs, ainsi qu'aux organisations de la société civile de différents pays. Dans certains cas, ces activités sont réalisées par le biais de projets spécifiques et, dans d'autres, grâce à des séminaires et des ateliers de formation nationaux.
- *Consultations d'experts.* Ces consultations, organisées périodiquement sur divers thèmes, réunissent des experts chargés d'analyser des questions spécifiques sur lesquelles les résultats diffèrent, en vue d'améliorer les éléments qui servent de base aux négociations.