



No. 10 Traitement spécial et différencié en agriculture

RÉSUMÉ

- ▶ *Les mesures instituant un traitement spécial et différencié (TSD) pourraient, dans le contexte des négociations en cours sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), être organisées en fonction de critères liés aux produits, aux échanges et aux besoins de développement. Définir ces critères faciliterait des interventions souples des pouvoirs publics qui seraient autrement incompatibles avec les règles et disciplines convenues.*
- ▶ *Un TSD efficace pourrait tenir compte de différentes situations et permettre l'application de règles souples prévoyant des options qui n'offrent pas nécessairement le même traitement pour toutes les situations. Ainsi, différentes mesures de TSD pourraient être envisagées pour aider les agriculteurs de subsistance et les agriculteurs pauvres en ressources, les agriculteurs confrontés à des rigidités économiques structurelles ou les agriculteurs exposés à des risques de catastrophes naturelles.*
- ▶ *Le TSD est important pour les positions aussi bien offensives que défensives des pays dans le contexte des négociations. L'accord-cadre offre de larges possibilités de renforcer le TSD à l'appui des deux positions pour peu qu'un accord intervienne sur les situations dans lesquelles un TSD serait autorisé.*
- ▶ *Des mesures d'application et de surveillances efficaces sont essentielles pour éviter que se renouvellent les déceptions suscitées par le TSD offert par l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay.*

Dans le contexte de l'OMC, le Traitement spécial et différencié (TSD) est un régime qui repose sur la prise de conscience du fait que, par suite de problèmes structurels, d'un faible niveau d'industrialisation, d'un accès limité aux technologies avancées et de l'insuffisance de l'infrastructure, il arrive fréquemment que les pays en développement ne puissent pas tirer pleinement parti des possibilités d'échanges émergentes. Les mesures de TSD, par conséquent, tendent à sauvegarder les intérêts des pays les moins avancés et des pays en développement en leur imposant moins d'obligations, des obligations différentes et des obligations s'étendant sur de plus longues périodes et en prévoyant la fourniture d'une assistance technique et financière à ces pays pour les aider à participer plus directement au commerce mondial. Le présent document passe en revue l'état actuel de la discussion concernant les TSD à l'OMC, l'accent étant mis en particulier sur les trois principaux domaines qui intéressent le secteur de l'agriculture, à savoir:

- Les questions transversales concernant les divers points de vue touchant les principes qui doivent être à la base du TSD et leurs objectifs et la mesure dans laquelle le TSD peut être utile au développement, les conditions et concessions sur la base desquelles le TSD sera appliqué, et les pays pouvant bénéficier d'un TSD.
- Des aspects spécifiques de l'accord touchant l'application détaillée des règles et la mesure dans laquelle on peut attendre que les

différents pays membres de l'OMC les respectent.

- Les questions liées à l'application et au suivi des mesures de TSD afin de veiller à ce que les dispositions de l'OMC soient efficaces.

1 Questions transversales

Si l'on veut que les négociations entreprises sous l'égide de l'OMC avancent, il est indispensable de tenir compte des différences¹ qui existent entre les divers pays en développement. Beaucoup de pays développés se préoccupent des conditions que devront remplir les pays pour pouvoir bénéficier d'un TSD, des conditions dans lesquelles les pays en ayant le plus besoin pourront bénéficier d'un TSD plus prononcé et des conditions dans lesquelles, à l'avenir, les pays cesseront de pouvoir en bénéficier lorsqu'ils n'en auront plus besoin. Afin de sauvegarder l'objectif de règles transparentes communes, l'on constate une répugnance à accorder un TSD aux pays en développement autres que ceux qui appartiennent à la sous-catégorie des pays les moins avancés (PMA). D'un autre côté, les pays en développement eux-mêmes considèrent qu'ils ont intérêt à se grouper pour pouvoir négocier à partir

¹ Les pays en développement sont une catégorie très hétérogène pour ce qui est de leur situation économique et sociale, de leur dotation en ressources, de leurs niveaux de pauvreté, des degrés d'insécurité alimentaire, de la proportion représentée par la population rurale et par les revenus ruraux, de sorte que les besoins de chaque pays en matière de TSD sont distincts.

d'une position plus solide, une différenciation entre eux risquant d'affaiblir cette position.

Une approche plus généralement acceptée du TSD consiste à mettre en relief les situations particulières et à offrir aux pays en question la possibilité d'appliquer des politiques qui seraient autrement incompatibles avec les règles de l'OMC. Les pays les moins avancés se trouvent dans des situations spéciales par rapport à ceux qui n'appartiennent pas à cette catégorie, mais l'on pourrait identifier certaines situations qui donneraient lieu à l'application d'autres mesures de TSD afin de faire face à des besoins spécifiques et de permettre une plus grande différenciation entre pays en développement. On trouvera ci-après quelques exemples de telles situations.

AGRICULTEURS DE SUBSISTANCE ET AGRICULTEURS PAUVRES EN RESSOURCES

L'Accord-cadre prévoit déjà la possibilité d'une flexibilité accrue dans le cas des «pays en développement qui consacrent presque tout le soutien de *minimis* aux agriculteurs pratiquant une agriculture de subsistance et dotés de ressources limitées», ce qui pourrait constituer la base d'une situation. Il est difficile de définir les expressions «agriculture de subsistance» et «ressources limitées», tant pour des raisons conceptuelles que par suite d'un manque de données. Un indicateur de l'agriculture de subsistance pourrait être tiré du pourcentage de la production qui est consommée par le ménage ou du pourcentage de la consommation du ménage qui est produite par celui-ci.²

Des indicateurs indirects pourraient également être utilisés pour déterminer les conditions que devront remplir les pays pour pouvoir bénéficier d'un TSD. Il existe par exemple une corrélation étroite entre le degré de dépendance d'un pays à l'égard de l'agriculture et la proportion de producteurs agricoles qui ne sont pas pleinement intégrés à l'activité commerciale, essentiellement en raison du sous-développement des marchés des intrants et des produits agricoles. En pareille situation, le TSD dont auront sans doute le plus besoin les producteurs est un soutien et une protection de la production alimentaire, habituellement contre les produits importés de remplacement. Une telle protection visant à développer la commercialisation de la production vivrière locale revêt une importance critique pour beaucoup de pays en développement dans la mesure où elle encourage le développement rural et le développement économique. Fréquemment, les défaillances généralisées des marchés entravent les possibilités de commercialisation, ce qui contribue à accroître les coûts de transaction et les risques qui découragent des investissements accrus dans la production agricole. Les politiques

visant à atténuer de telles contraintes sont au nombre de celles qui pourraient très vraisemblablement être exemptées des disciplines.

VULNÉRABILITÉ ÉCONOMIQUE

Les rigidités structurelles et les caractéristiques de la production qui empêchent la diversification et une réallocation des ressources de certains types de production agricole limitent également la croissance de l'agriculture dans certains pays. Tel est habituellement le cas de produits d'exportation, en particulier du coton, du sucre, des bananes et des boissons tropicales. Un indicateur commun à ce type de situation est la dépendance à l'égard d'un seul produit.³ Un TSD supplémentaire, en sus de celui dont bénéficieraient tous les pays en développement, peut s'avérer nécessaire pour aider à accroître les rendements de la production agricole d'exportation dans une perspective à court et à moyen termes, par exemple en accroissant la productivité, en améliorant la qualité, en facilitant l'accès aux marchés et, à plus long terme, en aidant les producteurs peu efficaces à s'orienter vers d'autres activités. En pareil cas, un TSD pourrait notamment revêtir la forme d'un niveau plus élevé de soutien interne de *minimis* qui permettrait d'accroître les dépenses liées aux politiques couplées de soutien interne qui favoriseraient une augmentation de la production agricole, ou des concessions dans le domaine de la concurrence à l'exportation permettant l'intervention active d'entreprises commerciales d'État.

VULNÉRABILITÉ PHYSIQUE

Cette situation se caractérise par des systèmes agricoles de subsistance qui sont vulnérables en raison, essentiellement mais pas uniquement, de leur localisation dans des régions susceptibles aux catastrophes naturelles, cette vulnérabilité étant mesurée par le pourcentage de producteurs à faible revenu victimes de l'impact de ces catastrophes sur une période relativement longue. Dans ce genre de situation, un TSD peut s'avérer nécessaire pendant la période consécutive à la catastrophe qui a gravement endommagé leurs moyens d'existence basés sur l'agriculture. Par exemple, des politiques de soutien interne pourraient être appliquées aux prix et à la production de cultures annuelles en attendant que soient restaurés les systèmes de cultures vivaces touchées par les catastrophes. Ces mesures seraient considérées comme transitoires mais, une fois les systèmes de subsistance rétablis, ne seraient plus autorisées.

² Au Ghana, par exemple, 36 pour cent des agriculteurs vendent moins de 20 pour cent de la production et 25 pour cent n'en vendent que de 20 à 50 pour cent. Au Malawi, en 2000, 63,7 pour cent et 59,1 pour cent des revenus des ruraux pauvres et non pauvres respectivement provenaient de l'agriculture de subsistance, sous forme de consommation de la production propre.

³ Entre autres pays qui sont tributaires de l'exportation d'un seul produit, l'on peut citer Maurice (le sucre représentant 86 pour cent du total des exportations de produits agricoles), le Ghana (fèves de cacao, 73 pour cent), le Malawi (tabac, 72 pour cent), le Mali (coton, 67 pour cent) et Sainte-Lucie (bananes, 55 pour cent). Cet indicateur pourrait être élargi de manière à englober la dépendance à l'égard d'un nombre limité de produits (2 ou 3).

2 Le TSD dans le contexte de l'accord-cadre

Le TSD continue de faire partie intégrante de chacun des piliers de l'accord-cadre d'août 2004. Si le TSD a été inclus dans chacun des trois piliers, c'est à la fois pour faire en sorte que les réformes introduites par les pays développés ne se traduisent pas par une persistance des distorsions des échanges et pour permettre la mise en oeuvre de politiques flexibles de nature à promouvoir la croissance et le développement dans les pays en développement. Ces politiques pourraient notamment reposer sur une plus grande flexibilité dans l'utilisation des politiques couplées afin de stimuler les secteurs agricoles lorsque de telles politiques s'avèrent nécessaires à une certaine étape du développement de l'agriculture, étant donné l'importance du rôle que joue le secteur agricole dans la transformation de l'économie. Les pays en développement ont besoin de règles de jeu qui soient égales pour pouvoir mieux tirer parti des avantages sociaux et économiques attendus d'un environnement commercial mondial plus libéralisé. Les résultats du Cycle d'Uruguay n'ont pas été très satisfaisants étant donné que les pays développés continuent d'accorder un soutien élevé et maintiennent les droits de douane élevés, ce qui réduit les possibilités d'exportation des pays en développement. Le présent document est axé principalement sur les options qui peuvent être envisagées à l'intérieur de l'accord-cadre pour ménager une plus grande flexibilité aux pays en développement.

Les mesures de TSD liées à l'accès aux marchés pourraient relativement revêtir les formes suivantes:

- *De moindres réductions tarifaires et un accroissement moindre des contingents tarifaires et une prolongation des périodes de mise en oeuvre*⁴

Des réductions marquées des droits consolidés peuvent ne représenter que peu d'avantages, mais beaucoup de risques, pour certains pays en développement en raison de la vulnérabilité relative de l'agriculture et de la capacité institutionnelle et financière limitée qu'ils ont d'avoir recours aux mesures générales de sauvegarde prévues par l'OMC⁵ ou d'utiliser des instruments d'intervention internes pour compenser les effets de chocs extérieurs. Dans le cas des pays en développement qui appliquent des mesures de protection à la frontière pour promouvoir la sécurité alimentaire et le développement, un TSD exigera peut-être des réductions tarifaires

⁴ Les contingents tarifaires ont été conçus de manière à offrir certaines opportunités minimums d'accès aux marchés en prévoyant des droits de douane réduits pour les produits soumis au processus de tarification, dont on craignait qu'il ne se traduise par des droits hors contingent ou des droits NPF prohibitifs qui rendraient impossible tout commerce.

⁵ Pour les l'examen de ces questions, voir le Document technique de la FAO consacré au mécanisme de sauvegarde spécial.

convenues maintenant un certain écart entre les droits consolidés et les droits appliqués.

- *Une certaine flexibilité pour déterminer un nombre approprié de produits considérés comme produits spéciaux pour des raisons liées à la sécurité alimentaire, à la sécurité des moyens d'existence et au développement rural*

Bien qu'ils restent à définir, plusieurs indicateurs ou critères peuvent être envisagés pour désigner des produits spéciaux dans différentes situations. Il faut également envisager la possibilité d'étendre la désignation de produits spéciaux et des produits qui ne sont pas importés par le pays mais qui font concurrence aux produits importés et qui peuvent remplacer les produits locaux. Il pourra s'avérer nécessaire, pour quelques pays en développement, de protéger des produits d'origine locale qui font concurrence aux importations pendant une certaine période en limitant les importations de produits de substitution.

- *Établissement d'un mécanisme de sauvegarde spécial (MSS) pour les pays en développement*

Les actuelles mesures de sauvegarde soit ne peuvent pas être invoquées par les pays en développement, soit sont trop coûteuses et trop lourdes à appliquer, de sorte qu'elles manquent d'efficacité. Un MSS dont ne bénéficieraient que les pays en développement, dont l'administration serait plus simple, est actuellement en cours de négociation.

- *Question de l'érosion des préférences*

D'une manière générale, les préférences ont eu un impact positif pour ceux qui en ont bénéficié et ont beaucoup contribué au développement d'un certain nombre de pays. Toutefois, les membres de l'OMC ont à cet égard des positions différentes. Certains font valoir que tous les échanges devraient être soumis au régime de la nation la plus favorisée (NPF) et que les négociations devraient tendre à réduire les taux NPF. Comme l'utilisation des préférences est très concentrée par pays et par produit et comme quelques pays seulement en tirent avantage, il semblerait que très peu de pays en développement sortiraient perdants d'un système commercial dans lequel les distorsions seraient moindres. Il subsiste néanmoins plusieurs problèmes épineux, dont le degré de corrélation entre l'aide à l'ajustement et la perte des préférences et les modalités que devrait revêtir cette aide.

En matière de soutien interne, le TSD se refléterait par:

- *Une prolongation des périodes de mise en oeuvre et de moindres coefficients de réduction pour tous les types de soutien ayant des effets de distorsion des échanges et le maintien de l'accès aux dispositions de l'Article*

6.2 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay⁶

La révision de l'Article 6.2 pourrait prévoir un plus grand nombre de mesures et une application plus généralisée de celles-ci afin d'accroître le nombre de situations dans lesquelles les pays en développement pourront bénéficier d'un TSD.

- *Réductions du soutien de minimis, compte tenu du principe de TSD⁷*

L'on pourrait veiller, lors des négociations, à ce que, dans le cas des pays en développement, le soutien de minimis ne soit pas inférieur à l'actuelle limite autorisée de 10 pour cent.

- *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*

Plutôt que de réduire les subventions, les pays en développement pourraient, dans certaines situations, les accroître s'il était accordé une exemption permanente des engagements de réduction jusqu'à ce qu'ils aient mené à bien la transformation de leur agriculture.

En matière de concurrence à l'exportation, le TSD se présenterait sous la forme d'engagements:

- *De maintenir les dispositions de l'Article 9.4 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay pendant un laps de temps raisonnable⁸*

Par le passé, les pays en développement ont eu recours aux dispositions prévues par l'Article 9.4 et ces dispositions devront être maintenues et peut-être élargies pour compenser en partie la persistance des mesures de soutien interne qui ont des effets de distorsion des échanges dans les pays développés.

- *D'accorder une attention spéciale aux entreprises commerciales d'État des pays en développement de façon à préserver la stabilité des prix intérieurs à la*

consommation et à assurer la sécurité alimentaire

Étant donné le niveau de développement atteint par nombre des pays en développement les plus pauvres, les entreprises d'État jouent un double rôle, à la fois commercial et de développement. Ce rôle pourrait être reconnu moyennant la mise en place de disciplines applicables à ces entreprises, d'une part pour garantir que les privilèges dont ils jouissent dans les pays développés ne leur permettent pas de faire une concurrence déloyale sur le marché des exportations et, d'autre part, pour que le TSD accordé aux entreprises d'État des pays en développement soit suffisant pour leur permettre de contribuer à la transformation de l'agriculture.

- *Adoption de dispositions appropriées pour les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires*

L'élimination des subventions à l'exportation et les autres disciplines applicables à l'utilisation des crédits à l'exportation auront des effets négatifs sur certains des PMA et des PDINA. Il faudra tenir compte de ces effets dans les disciplines, politiques et mesures relevant de ce pilier.⁹

3 Questions liées à la mise en oeuvre du TSD

Outre la mise en place des procédures efficaces d'application, il est important de prévoir un suivi et une révision périodiques de celles-ci. En effet, des mécanismes améliorés de suivi faciliteront l'évaluation de l'application et de l'effectivité de ces dispositions. Il est essentiel, dans le cadre des négociations, de prévoir des mesures efficaces d'application et de suivi si l'on veut promouvoir le développement des pays les plus pauvres. Les pays développés seraient également en faveur d'une évaluation périodique des propositions de TSD pour résoudre le problème de l'application sans distinction de mesures de TSD dans tous les pays en développement en tant que groupe. Les pays en développement, en revanche, souhaitent faire en sorte que les engagements se traduisent par des mesures concrètes efficaces et par une aide au développement.

Il faut établir des délais adéquats en fonction du stade de développement atteint par chaque pays et de sa capacité de s'adapter aux mutations de l'environnement commercial mondial. Pour certains pays membres, les changements devront se faire plus lentement que pour d'autres, en fonction de leurs objectifs ou de leurs capacités. En outre, les notifications devront être plus rapides et plus complètes pour faciliter ce processus de révision.

⁶ L'Article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay exempte les subventions à l'investissement généralement accordées dans l'agriculture dans les pays en développement ainsi que les subventions des intrants agricoles auxquels ont généralement accès les agriculteurs économiquement faibles et dotés de ressources limitées dans les pays en développement.

⁷ L'exemption de minimis permet d'exclure le soutien accordé à un produit spécifique des engagements de réduction si ce soutien ne dépasse pas 10 pour cent de la valeur totale de la production du produit agricole en question. Elle autorise également un soutien non lié à un produit spécifique s'il ne dépasse pas 10 pour cent de la valeur de la production agricole totale.

⁸ L'Article 9.4 autorise des subventions à l'exportation des pays en développement membres qui réduisent le coût de la commercialisation des exportations de produits agricoles, y compris les coûts du transport interne et du fret.

⁹ Pour un examen plus détaillé de cette question, voir le Document technique N.4 de la FAO concernant la concurrence à l'exportation à l'adresse www.fao.org/trade/policy_fr.asp.