

Mars 2012

	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 Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

## COMITÉ DES PRODUITS

### Soixante-neuvième session

Rome, 28-30 mai 2012

### FAITS NOUVEAUX CONCERNANT LES NÉGOCIATIONS SUR L'AGRICULTURE DANS LE CADRE DU CYCLE DE DOHA ET LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX

#### Résumé

Un point sur les négociations sur l'agriculture menées dans le cadre du Cycle de Doha figurait à l'ordre du jour des trois dernières sessions du Comité des produits, qui a toujours attaché une très grande importance à ces négociations dans la mesure où l'accord qui en sera issu peut contribuer à instaurer un environnement propice au développement agricole et à la sécurité alimentaire et, vu le contexte actuel, à maîtriser les fortes fluctuations des prix des produits alimentaires. Comme à l'habitude donc, le présent document fait le point sur les faits les plus récents concernant les négociations du Cycle de Doha et présente notamment les résultats de la huitième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est déroulée du 15 au 17 décembre 2011. Compte tenu de la prolifération des accords commerciaux régionaux, il se penche également brièvement sur le traitement de l'agriculture dans ces derniers. Il apporte enfin un éclairage sur les activités du Secrétariat en rapport avec le commerce et demande au Comité de donner des orientations quant au programme de travail futur.

#### Mesures suggérées au Comité

Le Comité est invité à:

- prendre note des diverses activités de la Division du commerce et des marchés en rapport avec le commerce;
- formuler des recommandations au sujet de la poursuite et de l'intensification des activités en rapport avec le commerce, à savoir l'examen et l'analyse des politiques commerciales, la réalisation d'études sur leurs répercussions sur la sécurité alimentaire, l'élaboration de programmes de renforcement des capacités et l'assistance aux pays en développement concernant leurs accords commerciaux;
- conseiller la FAO, dès la conclusion du Cycle de Doha, s'agissant d'aider les pays à mettre en œuvre l'Accord qui en sera issu.

*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 Internet, à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org)*

# I. LE POINT SUR LES NÉGOCIATIONS DE DOHA SUR L'AGRICULTURE ET SUR LA HUITIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE DE L'OMC

## A. Négociations de Doha sur l'agriculture

1. Le projet de document sur les modalités datant de la fin de 2008 (document de l'OMC TN/AG/W/4/Rev.4) demeure l'ensemble le plus récent de mesures sur les modalités<sup>1</sup>. Depuis lors, les travaux ont pris la forme de consultations entre les membres de l'OMC et le Président des négociations sur l'agriculture, le but étant de parvenir à un consensus sur les questions controversées, notamment celles dont le texte figurait entre crochets dans le projet de modalités. Dans son rapport du 21 avril 2011 (document de l'OMC TN/AG/26), le Président faisait le point sur l'évolution récente des négociations et soulignait les progrès réalisés sur deux grands axes de travail: i) situation du projet de modalités; et ii) travaux parallèles sur l'élaboration de modèles et de statistiques.

2. S'agissant du **projet de modalités**, le Président résumait les résultats des consultations qu'il avait menées sur neuf points, lesquels sont succinctement présentés dans l'encadré 1 ci-dessous.

### *Encadré 1 - Situation concernant les neuf questions controversées du projet de modalités*

Questions	Situation
Catégorie bleue – limites par produit	Aucun travail technique supplémentaire n'est requis.
Coton	Les membres ne sont pas tous en mesure d'accepter le texte tel qu'il est rédigé et aucune nouvelle contribution, technique ou de fond, n'a été reçue.
Produits sensibles – désignation	Certains membres souhaitent toujours avoir une certaine flexibilité pour désigner des lignes tarifaires additionnelles dans la catégorie « produits sensibles » et il reste à voir, si tel était le cas, quel serait le « prix à payer » en contrepartie.
Plafonds tarifaires	De nettes divergences de vues subsistent sur le point de savoir s'il devrait y avoir une exception permettant de maintenir des tarifs supérieurs à 100 pour cent <i>ad valorem</i> sur des produits en dehors du pourcentage autorisé global de « produits sensibles » d'un membre, et sur le « prix à payer » en contrepartie.
Création de contingents tarifaires	Les avis restent partagés sur la question de savoir si une telle flexibilité devrait être ménagée et de plus amples consultations et une clarification factuelle pourraient être utiles.
Simplification des tarifs	Les membres poursuivent les discussions entre eux afin de mieux comprendre comment les simplifications proposées fonctionneraient concrètement, et travaillent notamment à l'élaboration d'autres formules possibles.
Produits spéciaux	Un certain nombre de pays en développement membres ont exprimé des réserves au sujet des chiffres spécifiés pour les lignes tarifaires concernant les produits spéciaux, en faisant également observer que ce qui serait décidé dans d'autres parties du texte aurait une incidence sur ce point. La situation reste inchangée.
Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS)	Des problèmes demeurent sur plusieurs éléments du MSS, notamment la contre-vérification à l'aide du volume et des prix, la saisonnalité, le MSS fondé sur les prix, les flexibilités pour les petites économies vulnérables (PEV). Plusieurs nouvelles

<sup>1</sup> Les modalités, qui définissent des objectifs chiffrés et d'autres détails pour atteindre les objectifs du Cycle de Doha, détermineront le résultat final des négociations.

	contributions analytiques ont été présentées par des membres à ce sujet; les discussions se poursuivent mais aucune avancée réelle vers un consensus n'est encore perceptible.
Produits tropicaux et produits de diversification, préférences de longue date et érosion des préférences	Des progrès ont été signalés à la suite de la présentation en décembre 2009 de deux communications distinctes par l'Union européenne, les pays ACP et d'autres membres, dont l'une sur les réductions tarifaires opérées par l'UE sur les bananes et l'autre sur le traitement des produits tropicaux et l'érosion des préférences. D'autres consultations ont fait apparaître que certains membres qui ne s'étaient pas associés à ces communications s'inquiétaient de l'incidence possible de ces propositions pour eux.

Source: version abrégée du rapport du Président des négociations sur l'agriculture (document de l'OMC TN/AG/26) du 21 avril 2011.

3. Le Président a également rendu compte de l'état d'avancement des **travaux parallèles portant sur l'élaboration de modèles et sur les données**. Les **modèles** sont essentiels pour présenter les diverses statistiques et renseignements concernant les modalités ainsi que pour formuler des engagements spécifiques et présenter des tableaux explicatifs dans l'accord final. Ils sont par exemple nécessaires pour présenter divers engagements concernant le soutien interne, les listes de réductions tarifaires et l'accroissement des contingents tarifaires. Des progrès considérables ont déjà été faits pour finaliser les modèles. Ces travaux ont également contribué, au fur et à mesure de l'examen de statistiques concrètes, à clarifier davantage certains points du projet de modalités.

4. Pour que les engagements résultant des modalités puissent être faciles à comprendre et à vérifier, il faut disposer d'un grand nombre de données, et les **travaux parallèles concernant les données** revêtent donc aussi une grande importance. Les activités dans ce domaine ont porté en priorité sur les aspects pour lesquels les dispositions du projet de modalités exigent que des données soient disponibles, qui puissent avoir été vérifiées par les membres avant l'établissement des modalités. Il s'agit par exemple des statistiques relatives à la valeur de la production, qui sont essentielles pour préciser les engagements contractés en matière de soutien interne, ainsi que les données relatives à la consommation, qui sont essentielles pour indiquer les volumes des contingents tarifaires. La présentation de ces statistiques par les membres a également été utile en permettant une vérification approfondie par les autres membres, contribuant ainsi à la transparence.

## B. Huitième Conférence ministérielle de l'OMC

5. La huitième Conférence ministérielle de l'OMC s'est déroulée à Genève (Suisse) du 15 au 17 décembre 2011. Elle a approuvé l'accession du Monténégro, de la Fédération de Russie et du Samoa et a pris six décisions concernant: i) la propriété intellectuelle; ii) le commerce électronique; iii) les petites économies; iv) l'accession des pays les moins avancés (PMA); v) l'octroi d'une dérogation concernant les services pour les PMA; et vi) les examens des politiques commerciales<sup>2</sup>.

6. Les ministres ont pu, en parallèle de la séance plénière au cours de laquelle ils ont prononcé leurs déclarations officielles, procéder à un échange interactif au cours de trois séances de travail sur les thèmes suivants: i) importance du système commercial multilatéral et de l'OMC; ii) commerce et développement; et iii) Programme de Doha pour le développement.

7. Les résultats de la Conférence sont présentés dans une déclaration finale du Président qui comporte deux parties. La première contient les éléments d'orientation politique qui ont fait l'objet d'un consensus au Conseil général et porte sur les trois thèmes des séances de travail. La deuxième partie est le résumé que présente le Président, sous sa propre responsabilité, des principaux points qui se sont dégagés des discussions menées au cours de la Conférence. Ils sont présentés sous neuf rubriques: i) maintien de l'ouverture des marchés et résistances au protectionnisme; ii) défis mondiaux actuels; iii) règlement des différends; iv) accessions; v) accords commerciaux régionaux; vi) rôle du Comité du commerce et du développement (CCD); vii) sécurité alimentaire; viii) Aide pour le commerce et Cadre intégré renforcé; et ix) négociations du Cycle de Doha.

<sup>2</sup> Ces questions sont abordées dans une série de notes d'information publiées par le Secrétariat de l'OMC, à consulter à l'adresse: [http://www.wto.org/english/thewto\\_f/minist\\_f/min11\\_f/brief\\_f.htm](http://www.wto.org/english/thewto_f/minist_f/min11_f/brief_f.htm)

8. On trouvera ci-après un aperçu du contenu du résumé du Président sur deux de ces sujets, les négociations du Cycle de Doha et la sécurité alimentaire.

9. S'agissant des **négociations du Cycle de Doha**, le Président indique dans son résumé que les ministres regrettent profondément que les négociations soient dans l'impasse, en reconnaissant qu'il y a des différences de point de vue notables quant aux résultats possibles dans certains domaines de l'engagement unique et qu'il est peu probable que tous les éléments du Cycle du développement de Doha puissent être conclus simultanément dans un avenir proche. Les ministres réaffirment néanmoins leur ferme volonté de conclure le Cycle. Dans un tel contexte, ils reconnaissent que les membres doivent étudier de manière plus approfondie différentes approches de négociation, par exemple obtenir rapidement l'accord des membres sur les points sur lesquels ils peuvent atteindre sans tarder un consensus, bien que certains membres aient émis de fortes réserves au sujet de cette approche. Les membres ont maintes fois souligné le caractère central du développement dans le Cycle de Doha.

10. En ce qui concerne la **sécurité alimentaire**, les deux paragraphes concernés du résumé du Président sont repris ci-dessous:

« De nombreux ministres ont demandé instamment aux membres de l'OMC de s'engager à supprimer les restrictions à l'exportation de produits alimentaires et les taxes exceptionnelles pour les aliments achetés à des fins humanitaires non commerciales par le Programme alimentaire mondial et à ne pas en imposer à l'avenir. D'autres ministres ont insisté sur le fait qu'il importait de traiter les causes profondes de l'insécurité alimentaire et ont souligné qu'il importait de permettre aux membres de se prévaloir de leurs droits au titre des Accords de l'OMC. »

« Certains ministres ont indiqué qu'ils soutenaient une proposition demandant l'établissement d'un programme de travail sur les réponses liées au commerce pour atténuer l'impact des prix des produits alimentaires et de leur volatilité, en particulier sur les PMA et les pays en développements importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA), en vue d'une action à la neuvième Conférence ministérielle. Plusieurs ministres ont fait observer que la question de la sécurité alimentaire avait de multiples facettes et devait être examinée dans son intégralité, y compris l'incidence des restrictions à l'exportation sur les prix internationaux. »

11. Les deux questions abordées dans ces paragraphes concernent deux propositions présentées par des groupes de membres au Conseil général en vue de leur éventuelle inclusion dans le résultat final de la huitième Conférence ministérielle, c'est-à-dire de leur approbation et de leur adoption par tous les membres de l'OMC.<sup>3</sup> Bien que l'ensemble des membres ne les ait pas approuvées, il est probable que le Conseil général revienne sur ces questions en 2012. En particulier, la proposition concernant les PDINPA invite le Conseil général à élaborer un « programme de travail complet, fondé sur les faits, axé sur les résultats et limité dans le temps, concernant la réponse liée au commerce visant à atténuer l'impact des prix des produits alimentaires et de leur volatilité sur les PMA et les PDINPA ». Les éléments spécifiques de ce programme de travail mentionnés dans la proposition sont entre autres l'exemption des achats des PMA et des PDINPA des restrictions quantitatives à l'exportation et un mécanisme de financement des achats alimentaires lié à la Décision adoptée dans le cadre du Cycle d'Uruguay relative aux PDINPA.

## II. L'AGRICULTURE DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX

12. On estime que 300 accords commerciaux régionaux (ACR) sont actuellement en vigueur et que plusieurs autres sont en cours de négociation. Il s'agit dans la plupart des cas d'accords bilatéraux de libre-échange dont plus de 50 pour cent sont entrés en vigueur depuis 2000. L'agriculture fait partie intégrante de ces accords. Malgré l'absence d'estimations récentes sur les échanges commerciaux

<sup>3</sup> On trouvera des précisions sur ces propositions dans une note d'information sur la sécurité alimentaire établie par le Secrétariat de l'OMC, disponible à l'adresse: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min11\\_e/briefingfoodsec\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min11_e/briefingfoodsec_e.htm)

relevant de ces ACR, on estimait en 2003 qu'ils représentaient plus de la moitié du commerce mondial et que cette proportion irait en progressant.

13. Les questions ou problématiques soulevées au sujet de la prolifération des ACR sont d'habitude les suivantes. Les ACR peuvent-ils remplacer une approche multilatérale de la libéralisation des échanges commerciaux? Les ACR encouragent-ils en dernier ressort le multilatéralisme ou y font-ils obstacle? Les ACR contiennent-ils des dispositions « OMC-plus » en faveur des pays en développement? Quelles sont les caractéristiques d'un ACR favorisant le multilatéralisme? Les ACR encouragent-ils des échanges commerciaux favorables à la compétitivité, à la croissance et à la réduction de la pauvreté? Quel est le meilleur moyen d'atténuer le détournement du commerce que favorise un ACR? Comment l'OMC devrait-elle examiner et réglementer les ACR?

14. En ce qui concerne le traitement de l'agriculture dans les ACR, on peut résumer la situation qui se dessine actuellement de la manière suivante<sup>4</sup>. Premièrement, on constate que les ACR contiennent essentiellement des engagements de réduction tarifaire « OMC-plus »<sup>5</sup>, ce qui est plus fréquent dans les accords Sud-Sud que dans les accords Nord-Sud. Deuxièmement, les ACR prévoient également assez souvent des exemptions des engagements de libéralisation pour les sous-secteurs sensibles, en particulier pour les produits laitiers, la viande, le sucre et les préparations à base de céréales, et recourent en général à l'imposition de contingents tarifaires pour réglementer les importations. Troisièmement, à quelques exceptions près, les ACR ne contiennent généralement pas de dispositions « OMC-plus » en ce qui concerne les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les obstacles techniques au commerce (OTC). Quatrièmement, les ACR sont muets sur les subventions à l'exportation ou prévoient des dispositions « OMC-plus » en la matière (c'est-à-dire qu'ils en préconisent l'interdiction totale). Cinquièmement, la plupart des ACR évitent tout engagement relatif à la limitation des subventions intérieures. Sixièmement, les ACR contiennent en général des dispositions complexes sur les règles d'origine et sont, dans l'ensemble, considérés assez restrictifs. Septièmement, si les ACR développent le commerce, ils détournent également des échanges commerciaux de pays qui ne sont pas parties aux accords. Certains ACR pourraient détourner des volumes importants d'échanges. Enfin, la multiplicité des ACR et le fait qu'ils se recoupent en partie compliquent également la formulation des politiques et sont sources de confusion pour les entreprises commerciales.

15. Les ACR étaient habituellement par le passé des accords conclus entre partenaires commerciaux naturels, par exemple des pays voisins ou des pays liés par leur histoire et leur culture. Mais cette situation évolue rapidement avec de nouveaux ACR conclus entre pays situés sur des continents différents et l'apparition de « super-ACR » regroupant des ACR en vigueur. En Afrique, on s'efforce depuis de nombreuses années d'établir un ACR panafricain. La dernière réunion en date est le Sommet de l'Union africaine qui a approuvé à sa session de janvier 2012 (dont le thème central était « promouvoir le commerce intra-africain ») la création d'une zone de libre-échange à l'échelle du continent (ZLEC) d'ici à 2017 en suivant la feuille de route ci-après<sup>6</sup>: i) achèvement des processus de négociation d'accords de libre-échange régionaux d'ici à 2014; ii) regroupement des ACR régionaux en une ZLEC entre 2015 et 2016; et création de la ZLEC d'ici à 2017. Cette initiative est le résultat d'années de délibérations et de travaux visant à accélérer l'intégration du commerce en Afrique.

16. Enfin, certaines **règles concernant les ACR** sont également en cours de négociation dans le cadre du Cycle de Doha, notamment deux d'entre elles: le mécanisme de transparence des ACR et les

---

<sup>4</sup> Ce résumé a été établi à partir d'un examen d'études récentes sur le traitement de l'agriculture dans les ACR, et notamment les suivantes: *Regional Trade Agreements - Treatment of Agriculture*, de L. Fulponi, M. Shearer et J. Almeida, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, n° 44, 2011, publications de l'OCDE; et *The Treatment of Agriculture in RTAs in the Americas*, de M. Shearer, J. S. Almeida et C. M. Gutierrez, Jr., Banque interaméricaine de développement, 2009.

<sup>5</sup> L'expression « OMC-plus » est souvent utilisée pour indiquer que des engagements pris au titre d'un ACR vont au-delà de ceux qui résulteraient d'une approche multilatérale, par exemple des réductions tarifaires prévues dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC.

<sup>6</sup> Projet de cadre de travail, feuille de route et architecture pour l'avancement rapide de la création de la zone de libre-échange continentale (ZLEC), décembre 2011, Union africaine, Addis-Abeba (Éthiopie).

questions systémiques. Pour ce qui est du mécanisme de transparence, deux vues distinctes opposent les membres. D'une part, certains considèrent que tous les ACR devraient être examinés par un unique comité, le Comité des ACR (CACR), et de l'autre, certains sont d'avis qu'il faudrait s'en tenir à la pratique en cours, à savoir des examens par des comités différents: les ACR notifiés au titre de l'article XXIV du GATT devant être examinés par le CACR et ceux notifiés au titre de la Clause d'habilitation, c'est-à-dire les accords commerciaux entre pays en développement, par le Comité du commerce et du développement. S'agissant des **questions systémiques**, certains membres sont d'avis qu'un libellé sur le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement devrait être ajouté à l'article XXIV du GATT (par exemple, le principe de la réciprocité qui ne soit pas totale et des périodes de mise en œuvre plus longue) pour les ACR conclus entre pays en développement et pays développés. D'autres membres estiment par contre que les négociations s'engageraient ce faisant dans une mauvaise direction et qu'il convient de débattre et d'analyser plus à fond les conséquences d'une telle modification de l'article XXIV.

### III. ASSISTANCE TECHNIQUE DE LA FAO

17. Dans la mesure où les négociations du Cycle de Doha piétinent et qu'aucune nouvelle question n'a été soulevée depuis décembre 2008, la demande d'assistance technique est en baisse. Une situation assez similaire prévaut pour les négociations des APE entre l'Union européenne et les pays ACP. L'une des exceptions concerne l'augmentation des demandes d'information et d'analyse concernant les restrictions des exportations de produits alimentaires à la suite de la flambée des prix des denrées au cours de la période 2007-2011. Le Secrétariat a compilé à ce sujet de nombreuses informations et préparé des analyses qui ont été présentées lors de séminaires tenus à Genève et dans d'autres instances, notamment au cours de 12 séminaires sous-régionaux de la FAO sur la flambée et les fluctuations des prix des produits alimentaires.

18. Pendant ce temps, d'importantes ressources étaient affectées à l'assistance technique dans d'autres domaines, notamment les politiques commerciales nationales et régionales. En ce qui concerne les politiques nationales, un projet important concernant l'analyse et le renforcement des capacités dans plusieurs pays a été mis en œuvre sur l'articulation entre politiques commerciales et mesures d'appui et sur la place centrale à leur accorder dans la politique de développement. Par ailleurs, des livres ont été publiés sur les poussées soudaines des importations de produits alimentaires et sur les raisons expliquant pourquoi l'Afrique est désormais dans le camp des importateurs nets de produits alimentaires.

19. En matière de commerce régional, les activités récentes ou en cours visent à appuyer les organes régionaux pour améliorer le cadre politique et réglementaire propice au développement des échanges intra-régionaux. Il convient de citer à titre d'exemple le développement de la concertation entre secteur public et secteur privé sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques commerciales et des mesures liées au commerce en ce qui concerne les marchés céréaliers en Afrique de l'Est et en Afrique australe ainsi que dans les régions du Pacifique et des Caraïbes, l'analyse des tarifs extérieurs communs applicables aux produits sensibles, le développement du commerce transfrontalier dans la région des Grands Lacs en Afrique, la politique commerciale et les filières régionales, les faits nouveaux concernant certains produits dans plusieurs régions d'Afrique et des études sur les mesures destinées à accroître l'investissement privé dans l'agriculture.

20. Certaines de ces activités se poursuivront en 2012 et en 2013. Le rapport entre politique commerciale et sécurité alimentaire devrait rester au premier plan vu les inquiétudes que continuent de susciter les marchés alimentaires mondiaux. À l'OMC, certains membres ont présenté à la fin de 2011 des propositions concernant la sécurité alimentaire et la FAO devrait fournir une assistance technique à ce sujet. Par ailleurs, les travaux sur le commerce et les mesures liées au commerce concernant les marchés céréaliers en Afrique de l'Est et en Afrique australe se poursuivront, en tirant parti des partenariats mis en place dans la sous-région entre entités publiques et privées. Le Secrétariat prévoit également de poursuivre son appui au développement des échanges commerciaux intrarégionaux en Afrique à la suite de l'initiative récemment lancée par l'Union africaine en faveur de la création de la ZLEC. Enfin, certaines activités en cours ou prévues dans le domaine analytique portent sur le rôle de

la politique commerciale dans la mise en place de filières alimentaires et l'intégration des petits exploitants dans le système commercial ainsi que l'incidence du comportement des entreprises commerciales agricoles sur le niveau et la répartition des bienfaits potentiels du commerce des produits agricoles. La Division du commerce et des marchés envisage également de se pencher sur la question du commerce et de la nutrition. Les résultats de ces diverses activités seront notamment présentés dans l'édition 2013 de La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (SOFA) dont le thème sera la nutrition.

#### **IV. Mesures suggérées au Comité**

21. Le Comité est invité à:
  - a) prendre note des diverses activités de la Division du commerce et des marchés en rapport avec le commerce;
  - b) formuler des recommandations au sujet de la poursuite et de l'intensification des activités en rapport avec le commerce, à savoir l'examen et l'analyse des politiques commerciales, la réalisation d'études sur leurs répercussions sur la sécurité alimentaire, l'élaboration de programmes de renforcement des capacités et l'assistance aux pays en développement concernant leurs accords commerciaux;
  - c) conseiller la FAO, dès la conclusion du Cycle de Doha, s'agissant d'aider les pays à mettre en œuvre l'Accord qui en sera issu.