



CHAMBRES  
D'AGRICULTURE  
NORMANDIE

Le point sur  
Mai 2007

OMC

# Les Bases à connaître Situation mi-2007

Grande Prospective

Les négociations internationales sur le commerce se déroulent depuis 1994 dans le cadre de l'OMC, avec un volet agricole très consistant depuis cette date. Après application de l'Accord de Marrakech, de 1995 à 2001, les négociations ont repris pour aller vers un nouvel accord : c'est le Cycle de Doha, engagé en 2001. Malgré des avancées partielles non encore validées, les négociations se sont enlisées début 2006 et ont été suspendues en juillet.

## Un processus d'un demi-siècle

Les négociations internationales sur le commerce visent à établir des règles entre états sur ce qui est autorisé et ce qui est interdit en matière de pratiques commerciales : niveau des droits de douane, préférences accordées à certains partenaires, embargos...

Depuis 1945, le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) était le lieu de ces discussions, essentiellement axées sur la baisse progressive et concertée des droits de douane industriels.

Ces négociations se déroulent sous forme de cycles de quelques années, conclus par un accord multilatéral dont l'application est progressive. Concrètement, les négociations du GATT ont surtout conduit à abaisser les droits de douane sur les produits industriels.



Le Cycle de l'Uruguay, commencé en 1986, s'est conclu avec l'Accord de Marrakech fin 1994. Cet accord est intervenu dans un contexte totalement nouveau où la logique des blocs Est-Ouest avait perdu son sens. De nombreux pays en développement, jusque là hésitants, se sont alors ralliés à l'économie de marché et ont adhéré au GATT.

L'importance de ces négociations commerciales en a alors été renforcée. Une organisation permanente a été créée pour organiser les négociations et contribuer au respect des règles ainsi établies : l'Organisation Mondiale du Commerce (1994).

Les mesures de Marrakech ont été appliquées entre 1995 et 2001 pour les pays développés.

Depuis 2001, un nouveau cycle de négociation est ouvert. Ce « Doha round » a vu l'apparition d'un nouvel acteur de poids face aux USA et à l'Europe : le G20, conduit par le Brésil mais incluant également la Chine et l'Inde, qui représente les intérêts de "pays émergents". Ce cycle a été marqué par plusieurs échecs mais aussi par des accords d'étape, notamment celui du 1er août 2004 et le Sommet de Hong Kong (décembre 2005). Les discussions sont suspendues depuis juillet 2006, faute d'une progression suffisante dans le chiffrage des curseurs essentiels.

## Deux modes de fonctionnement

L'OMC organise les négociations sur un mode multilatéral et consensuel : les 150 pays membres doivent tous signer l'accord final pour qu'un cycle soit conclu. L'obtention de ce consensus est de plus en plus difficile avec la multiplication des Etats-membres. Elle est toutefois facilitée par la constitution d'alliances entre pays (ex : G20) qui accordent leurs positions au préalable.

Par ailleurs, l'OMC dispose d'un tribunal de commerce international, l'Organe de Règlement des Différends (ORD). Il peut être saisi par un Etat-membre s'il suspecte un partenaire commercial de ne pas respecter les règles établies à l'OMC. L'ORD juge sur la base des textes établis dans les accords en vigueur mais a également un rôle d'interprétation de ces règles et contribue à créer de la

jurisprudence. Le résultat d'un jugement ne concerne donc pas seulement les deux parties impliquées mais également l'ensemble des membres de l'OMC.

## **Une négociation agricole en trois volets essentiels**

L'Accord de Marrakech a été le premier à comporter une composante agricole structurée. Depuis, la discussion sur les échanges agricoles s'organise autour de trois volets :

### **La concurrence à l'exportation**

Dans le cadre de Marrakech, ce volet a concerné principalement les restitutions à l'exportation européennes. Il s'agissait de réduire l'usage de cet outil, considéré comme distorsif et dépressif pour les cours mondiaux. Les disciplines ont consisté à imposer un plafond à cette pratique, et à abaisser ce plafond progressivement de 1995 à 2001 : Pour chaque catégorie de produits, un plafond en volume limite le tonnage bénéficiant de restitutions (quel qu'en soit le montant unitaire) ; un plafond en montant limite le budget consacré aux restitutions.

En pratique, la contrainte en volume a été plus forte que la contrainte en montant, pour la majorité des produits. En effet, le montant unitaire des restitutions avait déjà beaucoup reculé entre les années 80 et 1995, du fait de la réforme de la PAC de 1992 et de la réduction des excédents.

Aujourd'hui, les restitutions conservent un rôle structurel dans l'exportation des produits dont le prix intérieur reste soutenu et très décalé du prix mondial (beurre). Pour les produits dont le prix intérieur est proche du prix mondial, les restitutions peuvent avoir un rôle intermittent de dégageant, visant à résoudre des déséquilibres temporaires du marché européen. Enfin, pour plusieurs produits (importants en Normandie), les réformes de la PAC ont réduit l'incitation à produire et ont considérablement réduit le surplus exportable (viande bovine, poudre de lait), rendant marginal l'usage des restitutions.

Dans le Cycle de Doha, les restitutions ont continué à être mises en cause. L'accord intermédiaire du 1<sup>er</sup> août 2004 et l'accord de Hong Kong (déc. 2005) ont scellé la fin des restitutions pour 2013. Les négociateurs européens ont accepté ce principe, à condition que les outils équivalents des autres pays soient également encadrés : entreprises commerciales d'Etat, aide alimentaire, crédits et garanties de crédit export : c'est le principe du « parallélisme ».

### **L'accès au marché**

L'idée est de rendre possible l'importation dans les grands bassins de consommation jusqu'ici protégés par des droits de douane.

Deux instruments sont mis en œuvre pour favoriser cette ouverture :

- Une première façon de rendre les importations possibles, à court terme, est de définir des **contingents d'importation à droits réduits**. Ces volumes annuels bien délimités ne paieront que des droits de douane faibles ou nuls, à titre dérogatoire. Pour les pays exportateurs, ce dispositif a l'avantage d'être rapidement efficace. Pour les pays importateurs, le contingent est limité en volume, ce qui permet d'en limiter la portée et de rendre les flux prévisibles.

Dans l'accord de Marrakech, l'obligation était d'ouvrir de tels contingents, produit par produit, pour 3 % de la consommation intérieure en 1995 et 5 % en 2001, avec une transition linéaire.

Depuis 1995, ces contingents d'importation ont été largement utilisés par les importateurs.

Dans le cycle de Doha, leur extension est en discussion, sans chiffrage précis pour l'instant.

- Le deuxième instrument est la **diminution programmée du droit de douane**, de - 36 % dans l'Accord de Marrakech. L'importation reste impossible tant que le prix d'importation (prix mondial + droit de douane) reste supérieur au prix intérieur. Lorsque le droit de douane a assez baissé, ce prix d'importation devient compétitif (inférieur au prix intérieur) et l'import devient possible.

Le mécanisme est donc porteur d'un effet de seuil.

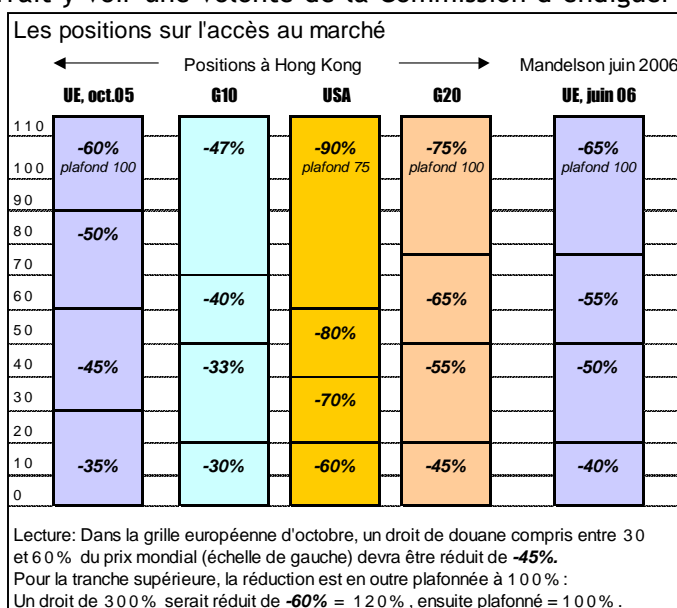
Toutefois deux paramètres viennent en tempérer l'effet : d'une part, le prix mondial est souvent sensible car limité en masse, et le démarrage d'un flux nouveau d'importation peut le faire grimper rapidement. D'autre part, les réformes de la PAC ont réduit les prix intérieurs, ce qui permet de suivre à la baisse les prix d'importation au fur et à mesure que le droit de douane décroît.

L'évolution des parités monétaires a aussi un effet sur le degré de protection.

Les catégories de produits définies dans le code des douanes (« lignes tarifaires ») ont aussi beaucoup d'importance pour toutes ces négociations. Ainsi, il existe plusieurs catégories douanières (ou « lignes tarifaires ») pour des produits proches : par exemple, pour le beurre selon le conditionnement. Le degré de protection est différent selon les lignes. En pratique l'expérience montre que les importateurs savent souvent adapter les caractéristiques techniques de leurs produits pour passer sous la ligne tarifaire la moins protégée. La substituabilité entre produits joue ici à plein, et elle n'est pas toujours simple à évaluer à priori. Elle peut jouer entre des lignes tarifaires de conditionnements différents, mais aussi entre denrées différentes mais proches (fromages ingrédients).

Depuis 1995 la réduction du droit de douane a conduit à des importations à taux pleins pour les volailles depuis 1998 et les céréales ponctuellement en 2002. A chaque fois, l'émergence d'exportateurs à bas coûts et les évolutions monétaires ont aussi joué un rôle. Dans les deux cas toutefois, l'Europe a déclenché une procédure de sauvegarde (article XXVIII du GATT) consistant à troquer l'ouverture de contingents à droits réduits contre une restauration des droits de douane pour le commerce hors-contingents. On pourrait y voir une volonté de la Commission d'endiguer des flux d'importations au-delà d'une certaine limite.

Dans le Cycle de Doha, il est convenu que les baisses de droits de douane devront suivre des taux de diminution « étagées » : un droit de douane fort (exprimé en % du prix mondial) devra être réduit d'un pourcentage plus élevé qu'un droit faible. Plusieurs grilles étagées sont sur la table (ci-contre) et font l'objet de positions tendues : défensive pour l'Europe, offensive pour les USA et médiane pour le G20 (l'Inde et la Chine étant plutôt protectionnistes en matière agricole, contrairement au Brésil).



Des « produits sensibles » dérogatoires pourraient être définis en nombre limité de lignes tarifaires. La baisse de droits de douane qui leur serait appliquée serait plus modérée que la norme, mais ils devraient ouvrir des contingents à droits nuls ou réduits de façon accrue. Le traitement exact des produits sensibles reste à préciser.

## Le soutien interne

Il s'agit d'un calcul macroéconomique des soutiens à l'agriculture, répartis en trois catégories :

◆ Une première famille de soutiens est intitulée « boîte orange » ou « Mesure globale de soutien » (MGS). Elle contient les soutiens qui stimulent la production, à la fois en nombre d'unités produites (hectares, têtes) et en rendement par unité (quintaux/ha, poids/animal). Ces soutiens sont jugés les plus « distorsifs », c'est-à-dire les plus enclins à altérer le fonctionnement des marchés. En pratique, la boîte orange contient :

- des aides directes (issues du budget de l'Etat) proportionnées aux tonnages livrés comme les Marketing Loans des USA.
- les soutiens aux prix procurés par l'intervention de la puissance publique sur les marchés :  
 $\text{Tonnage produit} \times [\text{prix d'intervention} - \text{prix mondial de référence OMC}]$   
 Le calcul est fait pour chaque production puis totalisé. Toutefois, lorsque le calcul conduit à un montant de soutien inférieur à 5 % de la valeur de la production globale il est négligé (exemption « de minimis »). Ce soutien est payé par les consommateurs. L'existence d'une maîtrise de la production pour certaines productions n'est pas prise en compte.

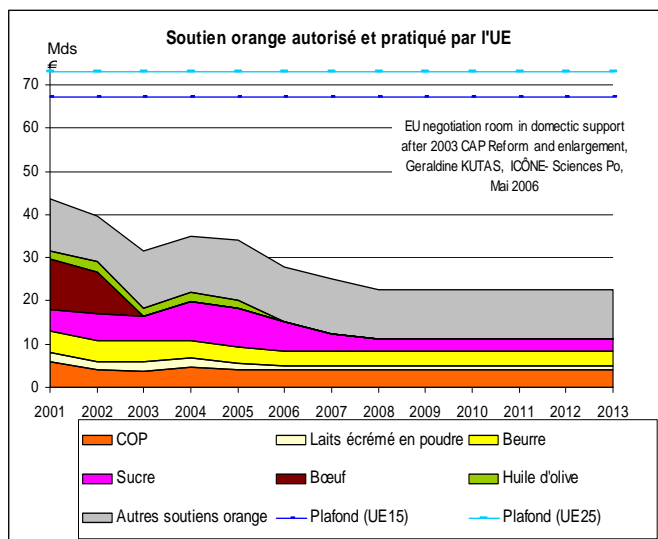
Le soutien orange est globalisé pour l'ensemble des productions et les baisses imposées sont globales. On vérifie toutefois que produit par produit, aucune hausse par rapport au niveau de 1992 n'est enregistrée (« MGS par produit »).

L'accord de Marrakech a établi un montant de référence basé sur la pratique des années 80 (106 milliards d'€ pour l'UE-15 en 1995). Ce plafond a été réduit globalement de 36 % de 1995 à 2001.

Le plafond européen a été ajusté à la suite des élargissements, il est de 67 Mds € pour l'UE-15 et de 73 Mds € pour l'UE-25 en 2005. Le niveau réellement pratiqué (inférieur au plafond en principe) est calculé chaque année et notifié à l'OMC.

Depuis 1995, le soutien orange réel de l'Europe a été considérablement réduit par les réformes de la PAC, qui ont désarmé progressivement le soutien par les prix. Actuellement, le soutien orange réel après réforme de Luxembourg serait de 70 % inférieur au plafond autorisé.

La négociation dans le cycle de Doha portant sur ce niveau plafond, donne à l'Europe une marge de négociation assez ample, contrairement aux USA en difficulté sur ce point.



#### ◆ La deuxième famille de soutiens est la

« boîte bleue » où figurent les aides à l'hectare ou à la tête de bétail associées à des limitations de production (taux de gel, plafonds de densité, etc...). Dans l'accord de Marrakech, ces aides étaient tolérées, sans réduction.

Toutefois, elles seraient attaquables au titre d'autres textes du GATT sur les subventions, et une « clause de paix » venait les protéger jusqu'en 2003. Depuis 2003, la clause de paix n'a pas été renouvelée mais aucune plainte n'a été déposée sur ce point contre l'Europe.

La transformation d'une grande majorité (près de 90 %) des aides européennes en DPU découplés doit permettre de les classer en « boîte verte ». Reste 10 % des aides en « bleu ». La négociation de Doha ne prévoit pas de suppression de la boîte bleue en l'état actuel des discussions, car les USA auront besoin de cette catégorie. Un plafonnement est envisagé mais il ne gênerait pas l'Europe vu le caractère marginal des aides restant couplées.

#### ◆ La troisième famille de soutiens est la « boîte verte », qui contient en particulier les aides

« découplées », c'est-à-dire touchées indépendamment du choix de la production et même sans production. Ces aides sont considérées comme les moins distorsives et ne font pas l'objet de réductions ni de plafonds, y compris dans les discussions de Doha.

Les DPU devraient pouvoir y être déclarés, moyennant peut-être certains ajustements (notamment l'instauration de l'admissibilité des légumes aux DPU).

## Quel avenir pour le Cycle de Doha ?

Les avancées de la négociation obtenues jusqu'ici ne sont que des « accords d'étape » qui ne seront validés que si le cycle est conclu par un accord global.

La situation politique de cohabitation aux USA jusqu'à fin 2008 est peu propice à l'adoption d'un mandat clair pour leurs négociateurs et donc à la relance de la négociation internationale.

En l'absence d'accord (temporaire ou définitive), plusieurs évolutions pourraient survenir :

- Une multiplication des accords bilatéraux. Le gouvernement Bush y semble assez favorable. L'Union européenne, tout en affirmant sa préférence pour le multilatéral, se prépare à négocier avec le Mercosur et plusieurs pays asiatiques.
- Une multiplication des contentieux à l'ORD, qui, lui, n'est pas « en panne ». Plusieurs jugements importants ont eu lieu depuis le début du cycle de Doha, avec des conséquences très inattendues mais très concrètes en termes d'orientation des politiques agricoles, sur le soutien notamment : le panel lancé par le Brésil contre l'Europe sur le sucre, qui a provoqué la réforme en cours ; le panel « coton » contre les USA sur le caractère non réellement découplé des aides « vertes » dans certaines configurations.

Par ailleurs, la dynamique de l'OMC a profondément marqué les décideurs européens, et il est probable que les futures réformes de la PAC continueront à aller dans un sens toujours plus « OMC - compatible ».