



## L'ACCORD DE L'OMC SUR L'AGRICULTURE

Les systèmes nationaux de soutien de l'agriculture relèvent de l'accord sur l'agriculture négocié dans le cadre du cycle d'Uruguay (1986-1994) et entré en vigueur en 1995. L'objectif à long terme de cet accord est d'établir un système d'échange de produits agricoles équitable et axé sur le marché, ainsi que d'engager un processus de réforme par la négociation d'engagements sur les aides et les protections et par la mise en place de règles et de disciplines plus rigoureuses et plus efficaces sur le plan opérationnel. L'agriculture est donc un secteur particulier en ce sens qu'il fait l'objet d'un accord distinct dont les dispositions priment.

### BASE JURIDIQUE

Dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), signé à Genève en 1947, et de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), signé à Marrakech en 1994 (JO L 336 du 23.12.1994), l'Union européenne et ses États membres agissent en vertu des articles 207 (politique commerciale commune), 217 et 218 (accords internationaux) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (voir fiche [5.2.2](#)).

### LE CADRE GÉNÉRAL DU VOLET EXTERNE DE LA PAC

L'ensemble de la politique agricole commune est soumise aux disciplines de l'OMC depuis 1995, y compris au regard de l'organe de règlement des différends (ORD), qui met en œuvre une procédure contraignante pour les litiges et veille au respect de nouvelles règles multilatérales par les États signataires.

De plus, la PAC est conditionnée par les concessions agricoles reconnues en faveur d'un large éventail de pays dans le cadre de plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux ainsi que par des dérogations unilatérales octroyées dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG). Ces accords préférentiels expliquent le niveau élevé des importations agricoles de l'Union européenne en provenance des pays en voie de développement (PVD) (voir fiche [3.2.10](#), tableau VI).

### L'ACCORD DE L'OMC SUR L'AGRICULTURE

Le GATT de 1947 s'appliquait initialement à l'agriculture, mais de manière lacunaire, et les États signataires (ou «parties contractantes») avaient exclu ce secteur du champ d'application des principes énoncés par l'accord général. Pendant la période 1947-1994, les pays membres pouvaient recourir à des subventions à l'exportation pour les produits agricoles primaires et imposer des restrictions à



l'importation dans certaines conditions, de sorte que les principaux produits agricoles de base faisaient l'objet de barrières commerciales d'une ampleur inhabituelle par comparaison à d'autres secteurs. Le chemin qui a mené à un système d'échange de produits agricoles équitable et axé sur le marché a donc été long et difficile; les négociations ont finalement abouti pendant le cycle d'Uruguay. L'agriculture a un statut spécial dans les accords et mémorandums d'accord de l'OMC sur le commerce (signés en 1994 et entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995), car elle fait l'objet d'un accord spécifique, l'accord sur l'agriculture, dont les dispositions prévalent. De plus, certaines dispositions de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) concernent aussi la production et le commerce agricoles. Il en va de même pour l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) en ce qui concerne la protection des appellations géographiques. Finalement, les dispositions de l'AA sur l'accès au marché sont complétées par l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) ainsi que par des dispositifs d'assistance technique.

Ces accords prévoient une certaine souplesse dans leur mise en œuvre en faveur, d'une part, des pays en développement membres de l'OMC (traitement spécial et différencié) et, d'autre part, des pays les moins avancés (PMA) et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (dispositions spéciales).

Sur la base de l'accord sur l'agriculture, les États membres de l'OMC se sont engagés à appliquer un programme de réforme des politiques agricoles en vigueur qui fixe des engagements contraignants spécifiques dans trois domaines majeurs:

#### **A. L'accès au marché**

L'accord agricole s'est efforcé d'améliorer l'accès aux marchés en imposant:

- la transformation de toutes les mesures de protection aux frontières en droits de douane (équivalents tarifaires) pour ensuite les réduire progressivement (de 36 % au cours de la période 1995-2000, par rapport à la période de référence 1986-1988, pour les pays développés; de 24 % pour les pays en développement);
- pour les produits spécifiques qui ne font pas l'objet d'une tarification, des engagements d'«accès minimal» aux pays tiers par l'ouverture de contingents tarifaires ont été établis (qui représentaient pour chaque groupe de produits, fin 2000, 5 % de la consommation de la période de base 1986-1988);
- le maintien des concessions tarifaires à l'importation au moins à leur niveau de 1986-1988 (accès dit «courant»); l'instauration d'une clause de sauvegarde spéciale à déclencher en cas soit de dépassement du volume des importations par rapport à un certain plafond, soit de chute des prix des importations au-dessous d'un certain seuil.

#### **B. Le soutien interne**

L'accord sur l'agriculture a prévu une réduction des volumes de soutien différenciée selon la nature des aides. Celles-ci sont classées dans différentes «boîtes» en fonction



des effets de distorsion qu'elles peuvent produire sur les échanges au sein des marchés agricoles.

- La «boîte orange», aussi nommée «mesure globale de soutien» (MGS), regroupe le soutien par les prix et les aides couplées à la production non exemptés d'obligation de réduction. Elle devait être réduite de 20 % sur 6 ans par rapport à la période de référence 1986-1988. Par ailleurs, tous les membres de l'OMC peuvent appliquer la «clause de minimis», qui permet d'exclure de la MGS courante tout soutien dont le montant est inférieur à 5 % de la valeur du produit considéré (aides spécifiques) ou de la production agricole totale (aides non spécifiques). Ce plafond est fixé à 10 % pour les pays en développement.
- La «boîte bleue» comprend les aides liées à des programmes de contrôle de l'offre, qui sont exemptés d'engagements de réduction: par exemple, les aides directes fondées sur une superficie et des rendements fixes ou attribuées pour un nombre de têtes de bétail (cas des «aides compensatoires» approuvées en 1992 par la PAC) (voir fiche [3.2.3](#)). Cependant, pour chaque produit, la somme du soutien au titre de la MGS et des aides classées en boîte bleue («MGS totale») ne doit pas dépasser le soutien total accordé pendant la campagne de commercialisation 1992;
- La «boîte verte» comprend deux groupes de soutien. Le premier porte sur les programmes de services publics (par exemple, recherche, formation, vulgarisation, promotion, infrastructures, aide alimentaire intérieure ou stocks publics à des fins de sécurité alimentaire). Le second a trait aux versements directs aux producteurs qui sont totalement découplés de la production. Il s'agit principalement de programmes de garanties de revenu et de sécurité (catastrophes naturelles, participation financière de l'État à l'assurance récolte, etc.), de programmes destinés à l'ajustement des structures et de programmes visant à la protection de l'environnement. Toutes les aides de la boîte verte, jugées compatibles avec le cadre de l'OMC, bénéficient d'une exemption totale de réduction.

### C. Les subventions aux exportations

Les soutiens aux exportations devaient être réduits sur 6 ans de 21 % en volume et de 36 % en budget par rapport à la période de base 1986-1990 (sauf pour la viande bovine: 1986-1992). Dans l'Union européenne, cette réduction linéaire a concerné 20 groupes de produits. S'agissant des produits transformés, seule la réduction budgétaire s'est appliquée.

## L'IMPACT DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE SUR LA PAC

La réforme de la PAC de 1992 avait en partie pour objet de faciliter la signature de l'accord sur l'agriculture dans le cadre du cycle d'Uruguay. De fait, l'Union européenne a largement respecté les engagements souscrits à Marrakech.

### A. L'accès au marché

Les engagements de droits consolidés de l'Union européenne portaient sur 1 764 lignes tarifaires. Le droit de douane consolidé moyen pour les produits agroalimentaires, qui



était de 26 % au début de la période de mise en œuvre, n'était plus que de 17 % au terme de cette période. Par ailleurs, l'Union européenne applique des droits nuls ou minimales à 775 lignes sur le total de 1 764. Seuls 8 % des lignes tarifaires ont un droit de douane supérieur à 50 %. Ces pics tarifaires concernent les produits laitiers, la viande bovine, les céréales et les produits à base de céréales ainsi que le sucre et les édulcorants. Pour ce qui est des contingents tarifaires, l'Union européenne a mis en place 87 quotas au total, dont 37 qui relèvent de l'«accès minimal» et 44 de l'«accès courant». En 2014, environ 71 % des importations agroalimentaires totales sont entrées dans l'Union avec un droit zéro, pour une valeur de 72 milliards d'euros.

#### B. Les exportations subventionnées

Avant leur interdiction dans le cadre de la réforme de la PAC de 2013, l'Union européenne était à l'origine de la plupart des exportations subventionnées notifiées à l'OMC. Leur nombre est tombé à zéro en 2017. Mais il faut garder à l'esprit qu'un certain nombre de pratiques de nos principaux concurrents (en matière d'aide alimentaire, de crédits à l'exportation et d'entreprises commerciales d'État) ne sont pas soumises aux règles de l'OMC. Désormais, l'Union européenne utilisera les restitutions à l'exportation à titre exceptionnel, pour faire face aux crises graves frappant les marchés. La part des restitutions à l'exportation dans le budget agricole de l'Union est passée de 29,5 % en 1993 (10,1 milliards d'euros), dans une Europe à douze, à 0 % en 2017, dans une Europe à vingt-huit (voir fiche 3.2.2). Pour une partie des produits de l'Union, les réductions ont été considérables: il s'agit notamment du beurre, du colza, du fromage, des fruits et légumes, des œufs, des vins et des viandes en général. La dernière notification à l'OMC remonte à la période 2016-2017 (G/AG/N/EU/44 et 45 du 30 avril 2018).

#### C. Le soutien interne

La réforme de la PAC de 2003, qui a découplé la plupart des aides directes existantes, et les réformes sectorielles postérieures ont permis de convertir la majeure partie de la boîte orange et de la boîte bleue en boîte verte (60,8 milliards d'euros en 2015-2016, dont 29,9 milliards étaient des paiements découplés aux exploitations) (G/AG/N/EU/46) (voir tableau ci-joint). La «boîte orange» (MGS) a fortement diminué, passant de 81 milliards d'euros au début de la période de l'accord à 7,1 milliards en 2015-2016 malgré les élargissements successifs. L'Union européenne respecte donc largement les engagements pris à Marrakech (72,38 milliards d'euros annuels) au regard des MGS. En outre, la «boîte bleue» atteignait 4,3 milliards d'euros dans la même période de notification.

<b>SOUTIEN INTERNE UE NOTIFIÉ À L'OMC (en millions d'euros)</b>	<b>BOÎTE VERTE (montant et %)</b>	<b>BOÎTE BLEUE (montant et %)</b>	<b>BOÎTE ORANGE (montant et %)</b>	<b>TOTAL SOUTIEN NOTIFIÉ</b>
<b>Période 2011/2012 (G/AG/N/EU/20)</b>	70 976,8 87,8 %	2 981,1 3,7 %	6 858,9 8,5 %	80 816,8 100 %
<b>Période 2012/2013 (G/AG/N/EU/26)</b>	71 140,0 89,1 %	2 754,2 3,5 %	5 899,1 7,4 %	79 793,3 100 %



<b>Période 2013/2014 (G/AG/N/EU/34)</b>	68 697,8 88,8 %	2 663,6 3,4 %	5 971,7 7,8 %	77 333,1 100 %
<b>Période 2014/2015 (G/AG/N/EU/43)</b>	65 256,8 87,3 %	2 878,8 3,8 %	6 642,3 8,9 %	74 777,9 100 %
<b>Période 2015/2016 (G/AG/N/EU/46)</b>	60 828,5 84,2 %	4 331,1 6,0 %	7 101,8 9,8 %	72 261,4 100 %

## RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a toujours suivi très attentivement le déroulement des négociations multilatérales en général, et des négociations agricoles en particulier. Un certain nombre de résolutions illustrent cet intérêt (par exemple la résolution du 18 décembre 1999 sur la troisième conférence ministérielle de l'OMC à Seattle; du 13 décembre 2001 sur la réunion de l'OMC à Doha; du 12 février 2003 sur les négociations de l'OMC en matière de commerce agricole; du 25 septembre 2003 sur la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún; du 1<sup>er</sup> décembre 2005 sur la préparation de la sixième conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong; du 4 avril 2006, du 9 octobre 2008, du 16 décembre 2009, du 14 septembre 2011, du 21 novembre 2013 et du 26 novembre 2015 sur l'évaluation du cycle de Doha; et du 15 novembre 2017 sur les négociations bilatérales en vue de la onzième conférence ministérielle de l'OMC à Buenos Aires). Le Parlement a toujours invité la Commission à sauvegarder les intérêts des producteurs et des consommateurs européens ainsi que ceux des agriculteurs des pays avec lesquels l'Union européenne entretient historiquement des relations particulières (pays ACP). En 1999, au début du cycle dit du millénaire, il a exprimé son soutien à la démarche des négociateurs de l'Union en faveur du modèle agricole européen, fondé sur la multifonctionnalité de l'activité agricole. Plusieurs résolutions ont confirmé ce soutien en insistant également sur la reconnaissance expresse de «considérations non commerciales» ainsi que sur la prise en compte des exigences des citoyens en matière de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement, de qualité des aliments et de bien-être des animaux.

Bien que l'entrée en fonction du gouvernement Trump aux États-Unis, le 20 janvier 2017, soit de mauvais augure pour le système commercial multilatéral, l'Union et le Parlement européen continueront d'œuvrer à l'amélioration du système d'échanges agricoles.

Albert Massot / François Nègre  
05/2019

