



LE CYCLE DE DOHA ET L'AGRICULTURE

Le cycle de Doha est le tout dernier cycle de négociations commerciales de l'OMC. Lancé en 2001, il marque le début d'un nouveau processus de négociations agricoles: les membres de l'OMC se sont engagés à obtenir des améliorations substantielles dans l'accès aux marchés ainsi que le retrait progressif de toutes les formes de subventions à l'exportation en tant que soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges, en tenant dûment compte du besoin des pays en développement de se voir réserver un traitement spécial et différencié.

BASE JURIDIQUE

Article 207, paragraphe 3, et article 218 du traité FUE.

Le cadre des négociations agricoles en cours a été défini par l'article 20 de l'accord sur l'agriculture de Marrakech (AA). Selon les termes de cet article, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) confirment que la réduction du soutien et de la protection agricoles est un processus continu à appliquer de manière progressive. Par ailleurs, l'article 20, point d), précise que ces négociations devraient tenir compte de considérations autres que commerciales (telles que la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, le développement rural, le bien-être animal, etc.) et du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement.

LE CYCLE DE DOHA: DE CANCÚN À BUENOS AIRES

La quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue à Doha (Qatar) en novembre 2001, a marqué le début du cycle de Doha [également appelé «programme de Doha pour le développement» (PDD)].

A. De Cancún à Buenos Aires

Depuis lors, les échéances convenues n'ont guère été respectées. La Conférence ministérielle de Cancún de 2003 s'est soldée par un échec. Plusieurs facteurs y ont contribué, en particulier le manque de volonté politique pour rapprocher les positions des membres, ou encore la controverse sur les sujets dits «de Singapour»: le commerce et l'investissement, la politique en matière de concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges. Toutefois, si les questions relatives à l'agriculture ont constitué une pierre d'achoppement non négligeable, le refus des pays en développement de discuter des questions de Singapour a contribué de manière décisive à l'échec de la Conférence.



Le processus a été relancé début 2004, avec pour résultat un accord-cadre du Conseil général qui a fixé les principes clés des «modalités» de négociation. Par ailleurs, cette décision a supprimé du programme de Doha pour le développement trois des questions de Singapour. Les divergences entre les membres ont pu être encore réduites durant la Conférence ministérielle de Hong Kong, en décembre 2005. Finalement, des projets révisés de modalités ont été présentés en 2008, sorte d'esquisse en vue d'un accord final à décider à Genève. Le «paquet de juillet 2008» (TN/AG/W/4/Rev.3) concernait les points suivants:

a. Soutien interne

- Le «soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges» (boîte orange + boîte bleue + clause de minimis) (voir fiche [3.2.7](#)) se réduirait de 75-85 % pour l'Union européenne, de 66-73 % pour les États-Unis et le Japon, et de 50-60 % pour les autres membres (sur cinq ans pour les pays développés, sur huit ans pour les pays en développement). Il appliquerait une réduction immédiate de 33 % pour les États-Unis, l'Union et le Japon, et de 25 % pour les autres.
- La «boîte orange» (ou MGS) (voir fiche [3.2.7](#)) se réduirait globalement de 70 % pour l'Union, de 60 % pour les États-Unis et le Japon; de 45 % pour les autres. Les prix et les aides par produit seraient plafonnés à la moyenne du soutien orange notifié pour la période 1995-2000.
- La «boîte bleue» (voir fiche [3.2.7](#)) serait limitée à 2,5 % de la production pour les pays développés et à 5 % pour les pays en développement, avec des plafonds par produit. (NB: ces limites ne sont plus d'application).
- La «clause de minimis» (voir fiche [3.2.7](#)) resterait plafonnée à 2,5 % de la production pour les pays développés (cette limite est actuellement de 5 %) et à 6,7 % (10 % actuellement) pour les pays en développement (mais pas de réduction si le soutien concerne principalement des producteurs pratiquant une agriculture de subsistance).
- Les conditions de la «boîte verte» (voir fiche [3.2.7](#)) seraient rendues plus rigoureuses.

b. Accès aux marchés

- Les droits de douane seraient abaissés suivant une formule qui prescrirait des réductions plus importantes pour les droits élevés. Pour les pays développés, les abaissements iraient de 50 % (pour les droits inférieurs à 20 %) à 70 % (pour les droits supérieurs à 75 %), avec une réduction moyenne minimale de 54 % pour les pays développés et de 33,3 à 44-48 % pour les pays en développement. Les pays les moins avancés (PMA) seraient exemptés de tout abaissement.
- Les «produits sensibles» (pour tous les pays) et les «produits spéciaux» (pour les pays en développement) feraient l'objet d'abaissements moindres. Mais les réductions des produits sensibles pourront être compensées par des contingents tarifaires à des taux préférentiels, et les produits spéciaux pourront être exemptés de tout abaissement.



- La «clause de sauvegarde spéciale» (voir fiche [3.2.7](#)) serait éliminée de façon progressive dans les pays développés. Les pays en développement auraient un nouveau mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) pour 2,5 % des lignes tarifaires, qui leur permettrait d'augmenter temporairement les droits de douane pour faire face aux poussées des importations et aux baisses de prix.

c. Concurrence à l'exportation

- Les subventions à l'exportation (voir fiche [3.2.7](#)) seraient éliminées, y compris les subventions déguisées en crédits à l'exportation, en disciplines relatives aux entreprises commerciales d'État exportatrices ou en aide alimentaire autre que d'urgence.

Le 6 décembre 2008, le président des négociations sur l'agriculture a diffusé son dernier projet révisé de «modalités». Sur cette base, la neuvième Conférence ministérielle de décembre 2013, à Bali, a choisi quelques sujets agricoles en vue de mettre sur pied des accords partiels. Finalement, la dixième Conférence ministérielle qui a eu lieu en décembre 2015 à Nairobi a abouti à un accord.

B. Le paquet de Nairobi (2015)

La Conférence ministérielle de Nairobi a adopté quatre nouvelles décisions concernant l'agriculture, qui portent sur:

- la «concurrence à l'exportation». Cette décision regroupe les subventions à l'exportation avec d'autres types d'instruments susceptibles de fausser la concurrence. Concernant les «subventions à l'exportation», les pays développés sont tenus de les éliminer immédiatement (à l'exception de quelques subventions sur des produits transformés, reportées jusqu'en 2020). Les pays en développement doivent également éliminer toute sorte de subventions à l'exportation d'ici à la fin de l'année 2023. L'accord permet d'accélérer la suppression des subventions concernant le coton.
- la «détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire» dans les pays en développement. Sous la pression du G33 (voir plus bas), lors de la Conférence ministérielle de Bali, les membres de l'OMC étaient convenus de ne pas contester juridiquement ces programmes à des fins de sécurité alimentaire. Le nouveau texte prolonge cet arrangement jusqu'à ce qu'une solution permanente soit trouvée;
- le «coton». Le nouvel accord stipule que les pays développés doivent accorder un accès aux marchés en franchise de droit et sans contingent aux exportations de coton en provenance des pays les moins avancés à compter du 1^{er} janvier 2016. Des engagements similaires seront pris ultérieurement par les pays en développement, notamment la Chine;
- le «mécanisme de sauvegarde spéciale pour les pays en développement». Des pays exportateurs de produits agricoles (tels que l'Australie, le Brésil ou les États-Unis) se sont toujours opposés à l'augmentation, même temporaire, des droits de douanes par les pays en développement en réponse à des poussées soudaines des importations ou à des baisses de prix. La nouvelle décision stipule que ces



pays auront droit à un mécanisme de sauvegarde spéciale basé sur des seuils de déclenchement fondés sur les quantités importées et les prix.

En outre, le paquet de Nairobi a simplifié les règles d'origine préférentielles pour les pays les moins avancés et la dérogation actuelle pour les services de ces pays a été étendue (jusqu'au 31 décembre 2030).

La Conférence de Nairobi confirme un changement d'approche dans les négociations commerciales en privilégiant les accords partiels. En plus, la déclaration ministérielle reconnaît que les membres de l'OMC ne partagent pas le même point de vue sur la question de la poursuite des négociations commerciales dans le cadre de la structure de Doha.

C. Buenos Aires (2017)

Si la onzième Conférence ministérielle de l'OMC à Buenos Aires (du 10 au 13 décembre 2017) était censée apporter d'importantes avancées sur le programme de Doha, elle n'a abouti qu'à des résultats très limités. En effet, elle s'est conclue par un simple engagement à poursuivre les travaux sur un certain nombre de questions, y compris l'agriculture (sans établir de programmes de travail détaillés) et par diverses déclarations de groupes de pays sur des sujets d'intérêt commun.

POSITIONS DES ACTEURS DE L'OMC: ÉTAT DES LIEUX

- L'Union européenne a toujours plaidé en faveur d'un système d'échanges multilatéral davantage orienté vers le marché mais soucieux de durabilité sociale, économique et environnementale. Elle s'appuie sur les efforts consentis en matière de soutien interne [réformes de la PAC (voir fiche [3.2.3](#))] et d'accès aux marchés [dispositions «Tout sauf les armes», (voir fiche [5.2.3](#))]. L'Union a réaffirmé à plusieurs reprises sa volonté d'équilibre dans la poursuite de la réforme du système d'échanges agricoles en assurant un traitement spécial aux pays en développement, des engagements spécifiques en faveur des produits dits sensibles ou encore une prise en compte effective des considérations d'ordre non commercial. La dernière initiative en date de l'Union est une proposition conjointe avec le Brésil visant à parvenir à un accord sur la révision des disciplines concernant les aides agricoles intérieures et à résoudre la question de la détention de stocks publics, qui a été présentée dans la perspective de la onzième Conférence ministérielle, qui s'est tenue à Buenos Aires en décembre 2017. À l'issue de la Conférence, qui n'a pas abouti à un accord sur la limitation du soutien interne, Cecilia Malmström, commissaire chargée du commerce, a publiquement déploré qu'une solution multilatérale n'ait pas été trouvée et a demandé que des mesures soient prises en vue de la prochaine Conférence ministérielle en 2019.
- Les États-Unis adoptent une attitude très critique vis-à-vis des questions multilatérales et, depuis la prise de fonctions du gouvernement Trump, laissent de côté les grands processus de gouvernance mondiale (l'OMC en premier lieu, de même que l'accord climatique de Paris de décembre 2016 — COP 21). L'absence de progrès lors de la dernière Conférence ministérielle à Buenos Aires serait due au refus des États-Unis d'examiner la possibilité d'une solution



permanente à la question de la détention de stocks publics, ce qui, par voie de conséquence, a incité d'autres membres de l'OMC à bloquer les décisions sur tous les autres sujets.

- La Chine, l'Inde et la Russie: La Chine et l'Inde, favorables à des conditions de concurrence équitables pour tous les membres de l'OMC, demandent l'élimination du soutien MGS comme condition préalable pour la poursuite des discussions. La Chine et l'Inde font valoir que l'Union européenne, les États-Unis et le Canada ont systématiquement octroyé des subventions faussant les échanges à leurs agriculteurs à un niveau bien supérieur au plafond applicable aux pays en développement. Ils considèrent dès lors l'élimination du soutien MGS comme le point de départ des négociations, contrairement à l'Union qui ambitionne de réduire ce type de soutien. Dans la perspective de la onzième Conférence ministérielle à Buenos Aires, la Russie a présenté (1) une nouvelle proposition demandant une élimination progressive et, à terme, la suppression des sauvegardes spéciales autorisées en vertu de l'accord sur l'agriculture, et (2) un projet de décision visant à trouver une «solution permanente» à la question de la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire.
- Regroupant 17 pays exportateurs dont l'intérêt commun est de réduire les entraves dommageables à l'agriculture, le Groupe de Cairns se montre très critique à l'encontre des pays développés qui maintiennent un niveau élevé de subventions. Dans la perspective de la onzième Conférence ministérielle à Buenos Aires, le groupe a proposé que (1) les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion de la production et des échanges fassent l'objet d'un examen plus approfondi afin de faire avancer encore le processus de réforme, (2) les disciplines sur les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion de la production et des échanges aient un effet limitatif, et (3) la concentration du soutien par produit soit prise en compte.
- Les pays du G10 (un groupe de pays développés importateurs nets de produits alimentaires auquel appartiennent le Japon, la Norvège et la Suisse) prônent un nouveau cadre fondé sur la valeur de la production agricole. Ils sont réticents à discuter des mesures de soutien par produit et ne sont pas disposés à accepter une forte réduction de leurs subventions qui faussent les échanges.
- Représentant les trois quarts des membres de l'OMC, les pays en développement s'attachent à défendre leurs propres productions agricoles et préoccupations non commerciales (sécurité alimentaire, moyens de subsistance, pauvreté, emploi rural, etc.). Ils demandent également un traitement spécial et différencié adapté à leurs spécificités. Dans la perspective de la conférence de Buenos Aires, les pays en développement ont formulé un certain nombre de propositions pour limiter les aides qui ont des effets de distorsion des échanges et la MGS par produit. Les pays du C4 (Bénin, Burkina Faso, Tchad et Mali) réclament en particulier la réduction des mesures de soutien ayant des effets de distorsion des échanges octroyées par des pays développés dans le secteur du coton.



RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Veillant au respect du mandat de négociation attribué à la Commission, le Parlement a toujours soutenu les efforts des représentants européens pour faire progresser le cycle de Doha et aboutir à un accord équilibré [résolutions du 4.4.2006 (JO C 293 E du 2.12.2006), du 9.8.2008 (JO C 9 E du 15.1.2010), du 16.12.2009 (JO C 286 E du 22.10.2010), du 14.9.2011 (JO C 51 E du 22.2.2013), du 21.11.2013 ([T7-0511/2013](#)), du 26.11.2015 (OJ C 366, 27.10.2017) et du 15.11.2017 ([P8_TA\(2017\)0439](#))].

Une délégation du Parlement européen a participé à la dernière Conférence parlementaire de l'OMC qui a eu lieu en marge de la onzième Conférence ministérielle, qui s'est tenue à Buenos Aires en décembre 2017.

Albert Massot / François Nègre
05/2019

