

Groupe de travail Politiques agricoles et sécurité alimentaire

Politiques agricoles nationales et engagements à l'OMC

Pour les pays membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), toute modification de la politique agricole doit tenir compte des contraintes imposées par l'accord agricole de l'OMC. Ces contraintes sont constituées :

- du cadre général de l'accord agricole ;
- des notifications des pays à l'OMC, qui correspondent à des engagements propres à chaque pays.

Cette note a pour objectif de voir les conséquences des règles définies par l'accord agricole de l'OMC en matière d'élaboration de politiques agricoles : quelles sont les marges de manœuvre possibles, quels sont les instruments conformes, non conformes aux règles ? Elle propose successivement :

- une présentation des engagements pris dans le cadre de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC
- un exemple de notification, celles du Cambodge et des conséquences en terme de marge de manœuvre pour l'élaboration des politiques agricoles
- où trouver les notifications d'un pays sur le site de l'OMC.

I/ Les engagements pris dans le cadre de l'Accord sur l'Agriculture (AsA) de l'OMC

L'AsA est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995. Le processus de renégociation de cet Accord est engagé depuis le 1^{er} janvier 2000. Il couvre uniquement les produits issus de l'agriculture, y compris les fibres et les peaux brutes, mais exclut les produits halieutiques et le bois.

1.1) OBJECTIF GENERAL

L'Accord a pour objectif général de faciliter les échanges agricoles et donc d'assurer une certaine discipline dans les instruments de politique agricole qui ont un impact sur le commerce. Le but est de limiter l'utilisation d'instruments qui freinent ou qui ont des effets de distorsion sur les échanges agricoles. L'accord s'articule en trois piliers, couvrant les mécanismes de protection aux frontières, les subventions à l'exportation, mais aussi les politiques de soutien au secteur agricole, car ils ont des effets directs sur le volume de production et les prix et ont donc indirectement des répercussions sur le commerce.

1.2) ACCES AU MARCHÉ

■ Les barrières à l'importation

Elles concernent la restriction de l'accès aux marchés nationaux et incluent les instruments suivants :

- ❑ **Les barrières tarifaires** : les droits de douane
Généralement, les droits de douane sont calculés « ad valorem », c'est-à-dire appliqués en fonction de la valeur à l'importation du produit. Cela concerne aussi bien les droits appliqués généralement aux produits agricoles que les droits appliqués dans le cadre d'accord commerciaux spécifiques (ex : accord régionaux, accord bilatéraux)
- ❑ **Les barrières non-tarifaires** : quotas, prélèvements variables, prix minimum à l'importation et licences d'importation.

Les barrières non-tarifaires sont chiffrées et transformées en barrières tarifaires, donc en droit de douane, de façon à rendre plus transparentes les mesures aux frontières des pays.

Les droits de douane sont consolidés à un certain niveau (qui dépend de l'engagement du pays), et le pays ne peut plus augmenter ses droits de douane au-delà de ce niveau.

Les PED ont eu le choix entre une déclaration de droits consolidés comme les autres pays ou la possibilité de fixer des droits de douane libres appelés « taux plafonds ». Une grande majorité a choisi cette option et a fixé des taux plafonds très élevés qui offrent donc une marge de sécurité tout à fait substantielle. Cependant, ils ne sont généralement pas appliqués compte tenu des obligations prises, entre autres, dans le cadre des plans d'ajustement structurels. De plus, ce choix interdit aux pays de recourir à la clause de sauvegarde spéciale (voir ci-dessous).

■ Objectif : ouvrir davantage les marchés intérieurs aux importations

L'Accord prévoit, pour les produits ayant fait l'objet d'une tarification, un seuil minimum d'importation. Les pays signataires sont tenus d'accorder un accès minimum égal à 5 % de la consommation intérieure moyenne de la période de référence (1986-1988).

Pour les PED, le niveau d'accès minimum est en général largement atteint. L'Accord a entériné une situation largement répandue.

■ Exception: la clause de sauvegarde spéciale

En cas de forte hausse du volume d'importation ou de chute importante des prix des produits importés, un pays peut ajouter un droit de douane additionnel au droit de douane existant. Le droit additionnel ne peut être supérieur à 30% du droit de douane normal et ne peut être maintenu que jusqu'à la fin de l'année où il a été mis en place. Cette clause de sauvegarde n'est pas accessible aux pays ayant choisis des taux plafonds.

Il existe aussi dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) qui régit le commerce international des marchandises de nombreuses clauses de sauvegarde utiles :

- ❑ en cas de forte détérioration de la balance des paiements ;
- ❑ en cas de « dumping avéré », c'est-à-dire de vente d'un produit importé à un prix inférieur à celui auquel il est vendu sur le marché d'origine ;
- ❑ pour protéger une branche de production naissante ;
- ❑ pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver des végétaux .

1.3) SOUTIEN AU SECTEUR AGRICOLE

L'AsA distingue trois types de soutien à la production, regroupés dans des « boîtes » en fonction de leurs effets de distorsion plus ou moins importants sur les échanges.

■ La boîte verte

La boîte verte contient les soutiens qui n'ont pas ou peu d'effets de distorsion. Elle comprend principalement :

- ❑ les programmes de service public : recherche, formation, infrastructures, lutte contre les parasites, détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, aide alimentaire intérieure, etc. ;
- ❑ les versements directs aux producteurs ne sont pas liés aux volumes de production ou aux facteurs de production. Ces soutiens sont appelés aides au revenu découplées (par exemple les mécanismes d'assurance en cas d'accidents climatiques et de pertes de revenus) ;
- ❑ les programmes de protection de l'environnement et les programmes d'aide aux régions défavorisées.

On considère que ces mesures n'ont pas d'effets incitatifs sur la production et ne créent donc pas de distorsions sur les échanges. Le montant dépensé pour des aides de la boîte verte peut augmenter.

Les PED ont en général recours à des mesures de type boîte verte, comme les dépenses liées au développement et à la vulgarisation, aux contrôles sanitaires. En revanche, ils n'ont pas les moyens budgétaires suffisants pour le versement d'aides directes à leurs producteurs.

■ La boîte bleue

La boîte bleue contient des aides qui sont en partie découplées et sont attribuées aux producteurs dans le cadre de programme de limitation de la production. La boîte bleue a en fait été créée pour les Etats-Unis et l'Union européenne (UE) pour gérer la transition entre des soutiens par les prix et des soutiens directs aux producteurs. Ces aides ne peuvent pas augmenter.

Aucun pays en développement n'a notifié de mesures appartenant à cette boîte.

■ La boîte orange

La boîte orange contient essentiellement les mesures de soutien aux prix, et d'autres aides qui n'entrent pas dans les boîtes bleues et vertes. Ces soutiens visent à maintenir les prix élevés ou à réguler les prix. Ces mesures sont considérées comme très distorsives pour le commerce et doivent être diminuées dans le cadre de l'AsA.

Les caisses de péréquation ou de stabilisation entrent dans cette boîte orange. Les soutiens aux prix que permettent ces organismes sont donc soumis à réduction. Ils sont utilisées par de nombreux PED. L'Accord a obligé les pays qui les utilisent (sauf les pays les moins avancés, PMA) à les réduire. Mais là encore, les PED sous ajustement structurel avaient d'ores et déjà été contraints de les diminuer voire de les supprimer.

■ La clause "de minimis"

La clause de minimis fixe les exceptions à l'obligation de réduction des soutiens de la boîte orange. Les soutiens sont autorisés dans les limites suivantes :

- ❑ si la valeur du soutien pour un produit donné est inférieure à 10% de la production totale de ce produit ;
- ou
- ❑ si la valeur du soutien non spécifique à un produit est inférieure à 10% de la production agricole totale du pays.

Ces dispositions autorisent donc les PED à soutenir dans certaines limites leurs agricultures (soutien des prix ou aides à l'investissement agricole par exemple). Toutefois, les niveaux de soutien de minimis spécifiques à un produit ne peuvent excéder ceux de 1992.

■ Les exceptions pour les pays en développement

Les aides à l'investissement agricole, les subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu et les aides au remplacement des cultures illicites ne sont pas soumises à réduction.

Les PMA ne sont pas soumis à une obligation de réduction.

1.4) LES SUBVENTIONS A L'EXPORTATION

Les subventions aux exportations permettent à un pays d'exporter ses produits agricoles à des prix inférieurs à ceux du marché intérieur. Il s'agit :

- ❑ des subventions directes à l'exportation (utilisées par l'UE notamment);
- ❑ de la vente à l'exportation des stocks à des prix inférieurs aux prix sur le marché intérieur ;
- ❑ des subventions destinées à réduire les coûts de commercialisation des exportations (sauf dans les PED autorisés);
- ❑ des subventions au transport pour les produits exportés (sauf dans les PED autorisés).

En revanche, ni les crédits et les garanties de crédit à l'exportation (utilisé par les Etats-Unis notamment) ni les programmes de promotion à l'exportation ne sont pris en compte. Ceci est également le cas pour l'aide alimentaire, même lorsqu'elle est proposée sous forme de crédits. L'AsA prévoit une baisse du budget consacré aux subventions à l'exportation et une baisse des volumes exportés avec subventions.

Les PMA ne sont pas soumis à l'obligation de réduire leurs subventions à l'exportation.

La plupart des PED subventionnent pas ou très peu leurs exportations agricoles (au contraire, ils tendent le plus souvent à les taxer).

Les outils de politique agricole régulés par l'OMC

Accès au marché	Subvention aux exportations	Soutien interne		
		Boîte orange	Boîte bleue	Boîte verte
Droits de douane fixes Prélèvements variables Prix minimum d'importation Quotas d'importations Normes phytosanitaires et sanitaires	Subventions aux exportations Entreprises d'Etat pour l'import-export Crédits à l'exportation Vente de stocks à perte Aide à la commercialisation	Prix garanti Compléments de prix versés aux producteurs liés à la production Subvention à l'achat d'intrants Aides aux investissements	Aides versées sous réserve de limitation de la production	Mécanismes de garantie de revenu au titre d'évènements exceptionnels (crise de marché, catastrophe,...) Fourniture ou subvention de crédit agricole Assurance récolte Financement de la vulgarisation Financement de la formation Financement de la recherche Financement de services de protection des végétaux Financements de services de santé animale Financement d'infrastructures collectives (irrigation, drainage, stockage, abattoir...) Définition de normes et réglementations Programmes de protection de l'environnement Stocks de sécurité alimentaire

II/ Analyse de cas : la politique agricole du Cambodge telle que notifiée lors de son accession à l'OMC

Le Cambodge a notifié les pratiques suivantes lors de son accession à l'OMC. Toute modification de politique agricole devra donc s'inscrire dans ce cadre.

■ Accès au marché

Le Cambodge n'applique pas de licences, de quotas ou d'interdiction d'importation pour les produits agricoles.

Les certificats sanitaires et phytosanitaires sont obligatoires pour les produits importés.

Les droits de douane sur les produits agricoles s'échelonnent entre 5% et 60%, avec une moyenne d'environ 17%. Les taux les plus faibles concernent les animaux de reproduction et les semences (5%) et les matériaux pour la transformation textile (laine, coton, cocons de soie), taxés à 7%. Les taux les plus élevés sont appliqués pour les produits alcoolisés et les cigarettes (50 à 60 %). Les produits agricoles qui pourraient rentrer en concurrence avec des produits locaux, comme le riz, la viande, les produits laitiers, les fruits tropicaux sont protégés au taux de 40 %.

Tous les droits de douanes sont consolidés aux niveaux indiqués ci-dessus. Le Cambodge étant un PMA, il n'est pas obligatoire de les réduire, mais il n'est pas possible de les augmenter.

■ Exportations

Aucune mesure de restriction n'est imposée sur les produits agricoles destinés à l'exportation. Seules l'exportation de drogues est interdite.

Les restrictions à l'exportation du riz ont été supprimées en juillet 2001. Cependant, le Gouvernement se réserve le droit de réintroduire des mesures restrictives si c'est nécessaire pour éviter ou pour faire face à des pénuries alimentaires.

Enfin, une taxe de 10% est appliquée sur les exportations de reproducteurs (de race pure) bovins ou porcins.

Le Cambodge s'est engagé lors de son adhésion à l'OMC à consolider ses subvention aux exportation à un niveau nul. Cela implique qu'aucune subvention aux exportations de produits agricoles est désormais envisageables.

■ Soutien domestique

Le Cambodge n'utilise ni les mesures de la boîte orange, ni celle de la boîte bleue. Il ne pourra donc avoir recours à des mesures de type boîte orange que dans la limite de la règle de minimis.

Les mesures de la boîte verte sont décrites dans le tableau ci-dessous.

Type de mesure	Description de la mesure	Valeur monétaire de la mesure (en milliers de Riels) Moyenne 1998 - 2000
Recherche	Dépenses d'activités de recherche, y compris celles qui concernent l'amélioration de la productivité agricole, le développement de la santé des plantes et des animaux et des forêts.	513,084
Contrôle des épidémies et des maladies	Dépenses relatives à la mise en quarantaine des plantes et au contrôle de la santé des animaux.	609,627
Services de formation	Dépenses relatives à la formation des agriculteurs à l'utilisation des machines et autres équipements agricoles.	6,344
Vulgarisation et services de conseil	Dépenses relatives à la vulgarisation et au conseil.	140,297
Services d'inspection	Dépenses relatives à l'inspection des plantes et des animaux.	54,583
Services d'infrastructure	Dépenses relatives à la construction et la maintenance des systèmes d'irrigation et des équipements de drainage, y compris la fourniture de diesel pour pomper l'eau vers les canaux d'irrigation.	3,999,168
Détention de stock à des fins de sécurité alimentaire	Dépenses relatives à la détention de stocks publics de riz (1).	1,000,000
Paiements pour dédommager les producteurs des catastrophes naturelles	Dépenses relatives à la fourniture d'intrants agricoles et d'équipement de contrôle des maladies aux producteurs agricoles pour les dédommager des catastrophes naturelles.	1,558,717
Exemption des taxes foncières et des taxes sur le revenu	Pour la réduction de la pauvreté et l'amélioration du niveau de vie des agriculteurs. Applicable à tous les agriculteurs.	Non disponible
Exemption de TVA sur les intrants agricoles	Applicable à certains intrants agricoles.	Non disponible
Exemption de TVA sur la production agricole.	Applicable aux agriculteurs qui n'atteignent pas le seuil minimum de revenu pour l'application obligatoire de la TVA.	Non disponible

1 US\$ équivaut environ à 4 riels cambodgiens.

(1) Le stock de sécurité en riz est destiné à fournir une aide alimentaire d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles. C'est la "Green Trade Company", une compagnie de commercialisation d'Etat, qui gère ce stocks,. Elle n'effectue pas d'exportation de riz. Les achats (et les ventes) du riz du stock sont effectués par la Green Trade Compagny dans le cadre de la gestion du stock de sécurité. Ces transactions ont aussi pour objectif d'atténuer les fortes variations des prix domestiques du riz. Dans ce cadre, le coût de la gestion de ces transactions de stabilisation des prix nationaux pourraient être classée sous les mesures de la boîte orange.

■ **Conclusion :**

Les marges de manœuvre pour les modifications de politiques agricoles pour le Cambodge sont donc:

- ❑ la protection douanière ne peut être appliquée que dans la limite des taux consolidés et de la clause de sauvegarde spéciale;
- ❑ il n'y a pas de possibilité d'avoir recours aux subventions aux exportations, mais il y a la possibilité de restreindre les exportations de riz;
- ❑ concernant le soutien interne, il est possible d'utiliser la boîte orange dans la limite de minimis. Il n'est pas possible d'utiliser la boîte bleue. Pour la boîte verte, il n'y a aucune contrainte qui limite son utilisation.

III/ Comment trouver les instruments de politique agricole notifiés par pays ?

Les listes de mesures appliquées sur les produits agricoles par les différents pays, telles que notifiées, sont disponibles sur le site de l'OMC. Elles indiquent les taux de droits maximaux, les contingents tarifaires, les limites concernant les subventions à l'exportation ainsi que certains types de soutien interne, et ce par produit.

Adresse : site de l'OMC (www.wto.org) :

« Accueil », puis « Domaines », puis « Marchandises », puis « listes de concessions concernant les marchandises » et enfin choisir le pays. Les fichiers sont au format access et sont ouvrables via excel (clique droit, puis ouvrir avec excel), en français ou en anglais selon le pays.

Chaque liste comporte quatre parties :

- Partie I : les concessions pour les pays
 - ❑ section 1 A : droits appliqués aux produits agricoles
 - ❑ section 1 B : contingents appliqués aux produits agricoles
- Partie II : les concessions préférentielles (droits appliqués dans le cadre des arrangements commerciaux énumérés à l'article premier du GATT).
- Partie III : concessions concernant les mesures non tarifaires
- Partie IV : engagements spécifiques concernant le soutien interne et les subventions à l'exportation pour les produits agricoles.

Pour en savoir plus

Les agricultures du Sud et l'OMC / Jadot Y., Rolland J-P., Cuzon J-R., Hermelin B., Tavernier K. – Paris : Ministère des Affaires étrangères - Solagral, 2001. – 77 p.

Fiche n°1 : L'Accord de Marrakech de 1994, 6p.

Fiche n°2 : L'OMC : mode d'emploi, 6p.

Fiche n°3 : L'Accord agricole : la fin d'une exception ?, 6p.

Fiche n°4 : Les conséquences de l'Accord agricole sur la politique agricole des pays ACP, 4p.

Fiche n°5 : Impacts de l'Accord agricole sur les échanges des pays ACP, 6p.

Fiche n°6 : Les nouvelles politiques agricoles des EU et de l'Europe, 6p.

Fiche n°7 : Quelles négociations à l'OMC après Seattle ?, 6p.

Fiche n°8 : La renégociation de l'Accord agricole, 8p.

Fiche n°9 : La multifonctionnalité et les " considérations autres que d'ordre commercial ", 6p.

Fiche n°10 : Propriété intellectuelle, semences et sécurité alimentaire, 6p.

Fiche n°11 : De la Convention de Lomé à l'Accord de Cotonou, 8p.

Attention : les fiches 6 à 9 ne sont plus d'actualité, car les politiques agricoles des Etats-Unis comme de l'Union européenne ont été modifiées depuis la publication de ces fiches, et les débats au sein de l'OMC ont fortement changé depuis Seattle.

Les négociations agricoles à l'OMC : Etat des lieux / Hermelin B., Tavernier K. – Paris : Solagral, 2003 - 25 p

Echec de la cinquième Conférence de l'OMC à Cancun : vers une crise du système commercial multilatéral ? / Chetaille A., Tavernier K. – Paris : Solagral, 2003 – 13 p.

Cambodian agriculture and WTO / Hermelin B. – Paris : GRET, 2004 – 30p.

[Agriculture, trade and foodsecurity. Issues and options in the WTO Negotiations from the perspective of developing countries/](#) FAO, 2000.

[WTO agriculture negotiations : the issues, and where we are now./](#) World Trade Organisation, 2002.

Contact :

PASA/ RéDÉV : Anne Wagner (GRET). e-mail : wagner@gret.org