



DOSSIERS DE LA FAO SUR LES POLITIQUES COMMERCIALES

APPUI DE LA FAO AUX NÉGOCIATIONS DE L'OMC

n° 29 ■ OCTOBRE 2017

Le traitement de l'agriculture dans les accords commerciaux régionaux

RÉSUMÉ

- L'expansion des accords commerciaux régionaux (ACR) découle d'une demande d'intégration accrue avec certains partenaires commerciaux stratégiques en vue d'augmenter les échanges bilatéraux ou régionaux et de stimuler la croissance économique.
- Le traitement de l'agriculture dans les ACR inclut généralement des réductions tarifaires, l'élargissement des contingents tarifaires (CT), l'amélioration de la coordination et de la transparence en vue de réglementer l'application des mesures non tarifaires et des restrictions à l'exportation. Les ACR comprennent souvent des mécanismes de sauvegarde pour l'agriculture telles que les accroissements temporaires des droits de douane.
- En règle générale, les ACR ne comportent pas de dispositions relatives au soutien national à l'agriculture. De la même façon, à la suite de la mise en œuvre de la Décision de Nairobi sur la concurrence à l'exportation, les ACR ne devraient plus prévoir de dispositions sur les subventions à l'exportation.
- Les dispositions relatives à l'agriculture dans les ACR peuvent compléter les progrès réalisés dans les négociations agricoles dans le système commercial multilatéral.

Types d'accords commerciaux régionaux

Les accords commerciaux régionaux (ACR) sont des «accords commerciaux de caractère mutuellement préférentiel»¹. Les divers types d'ACR sont présentés dans l'encadré 1. Accorder des préférences à certains partenaires commerciaux choisis seraient contraire au principe fondamental de l'OMC relatif au traitement égal de tous les membres de l'OMC (principe de la «nation la plus favorisée»). Toutefois, l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) autorise des dérogations spéciales pour les zones de libre-échange et les unions douanières.²

L'importance croissante des accords commerciaux régionaux

Les ACR sont devenus une solution courante pour libéraliser les échanges commerciaux. Le nombre d'ACR³ est passé d'environ 50 en 1990 à 279 actuellement en vigueur.⁴ En 2014, près de la moitié du commerce mondial est survenu entre des pays ayant conclu des ACR.⁵ La part des ACR dans le

¹ Conseil général de l'OMC, Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux, Décision du 14 décembre 2006.

² L'article XXIV.5 du GATT de 1947 mentionne que: «les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle, entre les territoires des parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange».

³ Le 20 juin 2017, 279 ACR étaient en vigueur. Ils correspondent à 445 notifications présentées par les membres de l'OMC, (en comptant séparément les marchandises, les services et les accessions). (OMC, 2017).

⁴ OMC. 2017. Page d'accueil des Accords commerciaux régionaux: https://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/region_f.htm.

⁵ CNUCED. 2015. *Key Statistics and Trends in Trade Policy*, UNCTAD/DITC/TAB/2015/2, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2015d2_en.pdf.



Encadré 1

Types d'accords commerciaux régionaux

- **Zones de libre échange:** Réduction ou élimination des barrières sur le commerce entre les membres; chaque partie conserve son propre droit de douane extérieur.
- **Unions douanières:** Réduction ou élimination des barrières sur le commerce entre les membres; les membres conservent les tarifs extérieurs communs.
- **Marché commun:** Union douanière à laquelle vient s'ajouter la libre circulation des facteurs de production (travail, capital).
- **Unions économiques:** Marché commun plus harmonisation de certaines politiques économiques, surtout macroéconomiques et réglementaires.

commerce agroalimentaire mondial est passée de plus de 20 pour cent en 1998 à près de 40 pour cent en 2009⁶. En limitant le nombre de parties impliquées et en mettant l'accent sur leurs intérêts stratégiques, les ACR ont tendance à aller plus loin dans les dispositions d'intégration économique et commerciale que les règles multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À l'origine, les ACR portaient essentiellement sur la réduction des droits de douane et sur d'autres obstacles officiels à l'accès aux marchés. Actuellement, les ACR tendent à traiter les questions stratégiques clés qui vont au-delà des mesures frontalières, dans des domaines tels que les

⁶ Bureau, J. et S. Jean. 2013, *The Impact of Regional Trade Agreements on Trade in Agricultural Products*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, N° 65, Publication de l'OCDE, Paris.

droits de propriété intellectuelle, l'investissement, la circulation des capitaux et des personnes, la concurrence et les entreprises d'État, le commerce électronique, les normes en matière de travail et d'environnement, et les marchés publics.

Tendances dans le traitement de l'agriculture dans les ACR

Le commerce des produits agricoles constitue généralement une partie importante des ACR. La portée et l'importance du traitement de l'agriculture varient considérablement selon les accords, mais il existe certaines tendances générales dans les principales disciplines régissant le commerce des produits agricoles.

Réductions tarifaires. Un des éléments centraux des ACR est généralement l'abaissement ou l'élimination des droits de douane entre les membres. Par l'entremise de réductions tarifaires ou de restrictions de contingents tarifaires moins élevées, les membres bénéficient d'un accès préférentiel aux marchés des autres membres pour certains produits agroalimentaires. En règle générale, dans les accords commerciaux régionaux, les sous-secteurs agricoles non sensibles font l'objet de réductions tarifaires plus importantes. En revanche, les sous-secteurs sensibles, tels que les produits laitiers, la viande, le sucre et les céréales, sont souvent exemptés de réductions tarifaires et leurs importations sont réglementées par des contingents tarifaires.

Mesures non tarifaires. Outre les droits de douane, les mesures non tarifaires peuvent constituer des obstacles à l'accès aux marchés pour les produits agroalimentaires. Des ACR récemment signés, tels que l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (CETA), imposent des règles sur l'application des mesures non tarifaires, principalement par le biais d'un renforcement de la communication et de la coordination entre les membres dans ce domaine. Généralement, les dispositions des ACR relatives à l'utilisation des mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP) et des obstacles techniques au commerce (OTC) sont compatibles avec les accords multilatéraux pertinents. Au total, respectivement 77 pour cent et 74 pour cent des ACR signés depuis 2001 réaffirment les principes des accords sur les OTC et les MSP, tandis que plus de 60 pour cent vont au-delà de ces dispositions.⁷

Interdiction et restrictions aux exportations. Les ACR reconnaissent généralement les droits et obligations de l'OMC concernant les interdictions et les restrictions aux exportations, et permettent aux membres d'appliquer temporairement ces mesures pour prévenir ou atténuer les pénuries alimentaires (ex. l'ANASE-ACR Australie/Nouvelle-Zélande). Toutefois, dans certains ACR (ex. ACR Mexique-Colombie, ACR Mexique-Bolivie), les règles vont au-delà de celles contenues dans les accords de l'OMC et incluent des critères spécifiques concernant l'utilisation de restrictions à l'exportation (tels que les types de produits qui peuvent être soumis à des restrictions) et les délais fixés pour informer les autres membres de la mesure à venir. En outre, d'autres ACR (ex. l'ACR Chili-Association européenne de libre-échange (AELE) ou l'ACR Mexique-Japon) vont même plus loin en interdisant les restrictions à l'exportation, sans qu'aucune exception ne soit mentionnée.⁸

Les subventions à l'exportation. De nombreux ACR, en particulier dans la région Asie-Pacifique, contiennent des dispositions qui interdisent l'utilisation de subventions à l'exportation de produits agricoles.⁹ Toutefois, la récente Décision ministérielle convenue à la Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi en décembre 2015 prévoit l'élimination des subventions à l'exportation sur différentes périodes de temps pour les pays développés et les pays en développement. Des exceptions spécifiques ont également été convenues pour certains produits et pour certains pays membres développés et en développement. En tant que telles, les subventions à l'exportation ne devraient plus constituer une préoccupation majeure dans les ACR, une fois que les périodes de suppression progressive prévues par la décision de Nairobi seront arrivées à terme.

⁷ Lejarraga, I. 2014. "Deep Provision in Regional Trade Agreements: How Multilateral Friendly?" Document sur la politique commerciale de l'OCDE, N° 168, Edition OCDE, Paris.

⁸ FAO. 2017. «Cours de formation en ligne. L'agriculture dans les accords commerciaux».

⁹ Fulponi, L., M. Shearer et J. Almeida. 2011. The Impact of Regional Trade Agreements on Trade in Agricultural Products, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, N° 44, Publication de l'OCDE, Paris.

Sauvegardes pour l'agriculture. Les sauvegardes pour l'agriculture, qui permettent une augmentation tarifaire temporaire ou une suspension de toute nouvelle réduction tarifaire dans des circonstances spéciales (par exemple, lorsqu'un seuil du volume d'importation est franchi) sont parfois incluses dans les ACR. Par exemple, une étude réalisée par Shearer *et al.* (2009)¹⁰ a révélé que sur les 33 ACR analysés dans les Amériques,¹¹ 36 pour cent contenaient des dispositions spéciales sur les sauvegardes pour les produits agricoles. Fulponi *et al.*, 2011¹² et la CNUCED, 2014¹³ mettent en évidence que dans les instances où les ACR traitent des sauvegardes pour l'agriculture, elles ne vont généralement pas au-delà des exigences de l'OMC, sauf pour les dispositions visant à limiter la couverture du produit, la durée plus brève des mesures dans des cas particuliers, et les modalités de déclenchement des sauvegardes pour l'agriculture. Par exemple, dans certains ACR, tels que l'Accord de libre échange Chine-Australie, les sauvegardes peuvent être invoquées pour des produits agricoles particuliers. Les accords Nord-Sud utilisent des critères et des modalités détaillés, tandis que les accords Sud-Sud s'appuient sur des modalités et des règles plus génériques.¹⁴

Soutien interne. Généralement, les ACR ne comportent pas de dispositions relatives au soutien national à l'agriculture.¹⁵ Une limitation supplémentaire des subventions agricoles nationales dans les ACR serait bénéfique non seulement pour les membres des ACR mais également pour tous les partenaires commerciaux. À l'heure actuelle, les membres des ACR sont peu encouragés à faire d'autres concessions sur les subventions agricoles, ce qui laisse penser qu'il est préférable de traiter la question du soutien national au niveau multilatéral.

Conséquences possibles pour l'intégration future du commerce

Même si dans certains cas, les ACR ont été conclus par les membres comme alternative aux négociations commerciales multilatérales, ces accords pourraient devenir des outils utiles pour promouvoir les échanges au niveau mondial. Les ACR ont permis aux pays de négocier des règles et des engagements qui vont au-delà de ce qui était possible au niveau multilatéral, et certaines de ces règles ont ouvert la voie à des accords sur des questions spécifiques dans le cadre de l'OMC. Par exemple, les services, la propriété intellectuelle, les normes environnementales, les politiques en matière d'investissement et de concurrence sont des enjeux qui ont été d'abord soulevés dans les négociations régionales et ultérieurement développés dans les discussions et les négociations à l'OMC (site web de l'OMC). Toutefois, la prolifération des accords commerciaux régionaux, au sein desquels les pays étendent leur préférences dans le cadre de différentes ententes commerciales, risque également de créer un écheveau dans lequel des règles, des droits et des arrangements institutionnels différents s'appliquent en même temps.¹⁶

Principaux défis

- 1. Limiter les distorsions commerciales dans le secteur de l'agriculture grâce aux ACR et au multilatéralisme, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030.¹⁷
- 2. Veiller à ce que le traitement de l'agriculture dans les ACR ait une incidence positive sur les futures négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture.

¹⁰ Shearer, M., J.S. Almeida et C.M. Gutierrez Jr. 2009. "The Treatment of Agriculture in Regional Trade Agreements in the Americas", Série de documents de travail #145 de la Banque interaméricaine de développement.

¹¹ Le terme Amériques dans le document (Shearer *et al.*, 2009) désigne le Canada, la République Dominicaine, le Mexique, l'Amérique Centrale, l'Amérique du Sud et les États-Unis.

¹² Fulponi, L., M. Shearer et J. Almeida. 2011. The Impact of Regional Trade Agreements on Trade in Agricultural Products, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, N° 44, Publication de l'OCDE, Paris.

¹³ CNUCED. 2014. «Accords commerciaux régionaux: Couverture du commerce des produits agricoles», Conseil du commerce et du développement: Soixante et unième session, point 7, Genève.

¹⁴ FAO. 2017. «Cours de formation en ligne. L'agriculture dans les accords commerciaux.»

¹⁵ Fulponi, L., M. Shearer et J. Almeida. 2011. The Impact of Regional Trade Agreements on Trade in Agricultural Products, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, N° 44, Publication de l'OCDE, Paris.

¹⁶ Bhagwati, J. 1995. «US Trade policy: The infatuation with Free trade agreements», Série de documents de travail, Université de Columbia.

¹⁷ La cible 2B au titre de l'ODD2 appelle les pays à «corriger et prévenir les restrictions et distorsions commerciales sur les marchés agricoles mondiaux, y compris par l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions aux exportations agricoles et de toutes les mesures relatives aux exportations aux effets similaires, conformément au mandat du Cycle de développement de Doha».