

**COMMUNICATION DU PRESIDENT DU COMITE DE L'AGRICULTURE,
SESSION EXTRAORDINAIRE**

30 avril 2007

[Commentaires de Jacques Berthelot (berthelot@ensat.fr), Solidarité (<http://solidarite.asso.fr>)]

9 mai 2007

[Le Président a fait une analyse large et relativement politique de l'état des négociations agricoles et des principaux points de désaccord entre les Membres sur les trois piliers des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges, de la concurrence à l'exportation et de l'accès au marché. Il a fait de nombreuses propositions et réflexions pour tenter de réconcilier des points de vue tout-à-fait opposés sur l'ordre de grandeur des réductions à opérer sur les soutiens internes et les droits de douane. Il adopte une position d'arbitre et présente ses sentiments sur les positions politiques des Membres, insistant davantage sur les faibles marges de manoeuvre des Etats-Unis (EU) et de l'Union européenne (UE), sans toujours les nommer explicitement, que sur celles des pays en développement (PED).

Malheureusement ce lourd travail du Président ne répond pas aux vrais enjeux des négociations et ne peut pas conduire à un résultat satisfaisant puisqu'il reste à un niveau superficiel et ne s'interroge pas sur les interprétations erronées que font les Membres des règles de l'OMC.

A – Sur le soutien interne, le Président n'a pas eu le courage :

1) De démystifier les interprétations profondément erronées que font les Membres des règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA) relativement :

a) au fait que la plupart des MGS spécifiques par produit ne correspondent à aucune réalité économique puisqu'elles représentent un faux soutien des prix du marché, notamment dans l'UE;

b) à la manière dont fonctionne le soutien de minimis spécifique par produit et aux énormes conséquences que cela entraîne sur les niveaux de la MGS totale appliquée et de l'ensemble des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges (SIDE). Au contraire le Président propose d'élargir la possibilité pour les pays développés de dépasser le plafond de minimis certaines années;

c) au fait que les subventions aux aliments du bétail sont des subventions aux intrants assujetties à réduction pour les pays développés et qui confèrent des MGS spécifiques aux produits animaux;

d) au fait que l'Accord-cadre ne permet pas de choisir une période de base commençant avant janvier 2001;

e) au fait que plafonner toutes les MGS spécifiques par produit créera une nouvelle MGS totale consolidée inférieure à celle de fin 2000.

2) De rappeler aux Membres plusieurs précédents des jugements de l'Organe d'appel de l'OMC:

a) sur l'obligation de prendre en compte les subventions internes aux produits exportés quand on évalue le dumping;

b) sur le fait que les paiements directs de la soi-disant boîte verte des EU ont été placés dans la boîte orange par manque d'une totale flexibilité de production et que la même épée de Damoclès est suspendue sur le Régime de paiement unique (RPU) de l'UE.

3) De laisser entendre aux Membres que l'UE et les EU prennent beaucoup de libertés avec les règles de l'AsA en sous-notifiant la plupart de leurs subventions relevant de la MGS autre que par produit.

4) Avec pour résultat final que les propositions de l'UE et des EU de réduire leur MGS totale autorisée de 70% et 60% respectivement et leur SIDE de 70% et 53% respectivement sont vides.

5) Le Président fait la proposition contestable de transférer la partie non utilisée de la MGS autorisée à la boîte bleue et semble ignorer que la boîte bleue elle-même n'a qu'un statut transitoire puisque la plupart des subventions qu'elle contient sont finalement transférées dans la boîte verte, sur laquelle le Président ne dit rien (avant de le faire peut-être la semaine prochaine?).

6) Sur le coton le Président ne traite pas réellement la question cruciale des subventions internes au coton exporté, en dépit des jugements de l'Organe d'appel.

B – Sur l'accès au marché

La proposition du Président que les réductions de droits de douane des PED doivent être des deux-tiers de celles des pays développés est inéquitable car elle ne prend pas en compte le fait que:

- 1) les PED importent principalement des produits alimentaires de base faisant concurrence à leurs propres productions de base alors que les pays développés importent principalement à droits réduits des produits tropicaux qu'ils ne cultivent pas tout en maintenant des pics tarifaires sur leurs produits les plus sensibles;
- 2) les PED ont été forcés par le FMI et la Banque mondiale de réduire leurs droits de douane à des niveaux très inférieurs à leurs droits consolidés;
- 3) l'effet unilatéral de substitution à l'importation (et aux droits de douane) des subventions internes des pays développés;
- 4) le fait que les lignes tarifaires agricoles de l'UE et des EU reposent largement sur des droits spécifiques qui sont bien plus protecteurs que les droits ad valorem, alors que la plupart des PED, ayant consolidé à un seul niveau l'ensemble de leurs produits agricoles, n'ont pas bénéficié de cette opportunité;
- 5) le fait que l'UE continue à utiliser des prélèvements variables pour ses fruits et légumes bien qu'ils soient interdits par l'AsA;
- 6) le fait que, pour avoir un sens conforme à la réalité, le droit de douane moyen appliqué devrait être pondéré en fonction de la consommation des divers produits agricoles et non de leur importation;
- 7) il minimise la possibilité pour les PED d'utiliser la catégorie des Produits Spéciaux.

Cependant nous n'avons pas eu le temps de commenter les propositions du Président sur le pilier de la concurrence à l'exportation si ce n'est sous l'aspect des subventions internes aux produits exportés.

La conclusion est que la tâche essentielle qui incombe aux Membres est de concevoir un nouvel AsA équitable qui promeuve le développement durable à long terme. L'AsA doit être reconstruit sur le principe de la souveraineté alimentaire, le droit de chaque pays, y compris du Nord, d'utiliser le niveau et le type de protection à l'importation qui lui conviennent le mieux. Pourvu, et ceci est fondamental, qu'il ne fasse aucun tort aux autres pays à travers toutes formes de dumping direct et indirect, c'est-à-dire par des exportations à des prix inférieurs à leur coût moyen de production sans toutes formes de subventions internes directes et indirectes (en amont sur les intrants et les investissements et en aval sur la transformation et la commercialisation). Si cela était accepté dans le Doha Round, l'UE et les EU ne pourraient pratiquement pas exporter de produits agricoles, libérant leurs parts de marché actuels aux exportateurs plus compétitifs du G-20.]

INTRODUCTION

Ce que j'ai essayé de faire dans le document ci-joint, c'est vous mettre au défi. Non pas, je l'espère, d'une manière que vous jugerez gratuite ou irréfléchie. Cela a été fait ainsi parce que nous sommes à la toute dernière phase de ce processus, d'une manière ou d'une autre. Le moment est venu de parler franchement, de dire les choses comme on les voit dans l'espoir que la sincérité pourrait au moins favoriser une plus grande détermination parmi nous tous et faciliter ainsi la prise de décisions dont nous avons si désespérément besoin aujourd'hui. C'est du moins ce que tous, vous avez dit appeler de vos vœux, et je n'ai certainement aucune autre raison de ne pas le croire. Il ne s'agit pas non plus simplement de ce que les Membres m'ont dit. Il s'agit de reconnaître les faits objectifs qui s'imposent à nous. Si nous n'avons pas une véritable dynamique au cours des semaines (je n'ose pas dire mois) à venir, soit nous courrons à l'échec, soit nous mettrons tout ce processus au congélateur pour une très longue période, jusqu'à ce qu'une génération meilleure que nous puisse le décongeler.

Je fais de mon mieux pour être un observateur objectif et aussi impartial qu'un président est censé l'être.

[Cette revendication d'objectivité et d'impartialité prend pour argent comptant ce que les Membres disent et proposent. Le Président peut difficilement ignorer que cela contredit les règles de l'OMC et les précédents des jugements de son Organe d'appel. Mais cela est dans le droit fil de ce que Gabrielle Marceau (alors à l'Organe de Règlement des Différends et maintenant dans le cabinet de Pascal Lamy) répondait sur un forum internet le 27 février 2001 : "Il est bien clair que l'OMC n'a ni les ressources ni les compétences pour agir comme "police" de ces notifications. C'est à chaque Membre de faire ces vérifications... C'est l'esprit même de l'ensemble du système de règlement des différends de l'OMC : ... Chaque pays Membre agit comme chien de garde du système".]

Même en tenant compte de cela, je dois dire que je me demande un peu pourquoi, si c'est ce que nous croyons tous, il n'y a pas encore eu de signes de mouvement plus tangibles. Mais je comprends bien les réalités des négociations et il semble bien que ce qui semble parfois être une nécessité évidente ne peut tout simplement pas se réaliser. Que faire en pareil cas? De toute évidence, c'est vous, les Membres, qui maîtrisez ce processus.

[La maîtrise des Membres est cependant limitée par leur compréhension des règles de l'OMC et des jugements de son Organe d'appel, et par le laxisme d'une Institution qui prétend pourtant être "fondée sur des règles". Du moins le Président semble faire allusion à ce problème quand il reconnaît au paragraphe 142 : "J'ai parfois le sentiment que, dans le cadre, nous nous sommes inutilement compliqué les choses et que c'est là la raison fondamentale pour laquelle nous avons dû reconnaître que nous nous trouvons maintenant face à de telles difficultés."]

Je pourrais simplement me croiser les bras, ne pas brusquer les choses et attendre que se produise ce qui manifestement ne s'est pas produit. Les promesses, venant de tous côtés, que cela "se produira réellement" cette fois n'ont jamais fait défaut.

Je l'espère. Et si c'est le cas, tant mieux. Je n'ai aucune illusion quant à ce qu'un président peut faire si la volonté est absente. Et je n'ai aucune prétention quant à la capacité d'un président de déceler des solutions. Même si celles-ci résistent à l'analyse, elles doivent résister à l'épreuve de la politique et cela, un président ne peut pas l'inventer.

Cependant, au bout du compte, c'est vous les Membres qui m'ont donné clairement à comprendre que vous vouliez que le Président intervienne pour axer le processus sur l'approche multilatérale. Il me semble que cela doit être fait d'une manière qui favorise un engagement sérieux et intensifie le souhait d'arriver à une décision. Je ne vois pas d'utilité à prétendre jouer ce rôle tout en s'abritant dans la pratique derrière une confusion bureaucratique et la langue de bois. J'ai donc essayé de procéder de manière directe.

[Cette affirmation du Président suppose qu'il n'est pas conscient de : 1) l'absurdité de nombreuses règles de l'AsA et pas seulement de l'Accord-cadre; et 2) des énormes contradictions entre les offres de l'UE et des EU et les règles de l'OMC ainsi que leurs tricheries massives récurrentes dans leurs notifications.]

Je l'ai fait de cette manière pour deux raisons (qui sont, bien entendu, étroitement liées). Premièrement, il faut en venir aux faits et arrêter de tourner autour du pot. Ce point doit être souligné. Deuxièmement, vous avez le droit de savoir où vont mes propres pensées à mesure que nous nous approchons de plus en plus du point de non-retour. Si nous voulons progresser vers le stade de la prise de décisions, je dois vous dire ce que, selon moi, vous avez besoin de savoir et vous devez me dire où je me suis trompé, dans l'espoir que, ensemble, nous pourrions faire en sorte que les choses soient plus proches de ce qu'elles devraient être quand nous essayerons de conclure.

Qu'ai-je essayé de faire, en gros?

Dans un certain nombre de domaines, j'ai essayé de dire où se trouve, selon moi, le principal centre de gravité. Non pas avec une précision absolue car il est rare d'avoir les derniers éléments, mais les paramètres. Certains d'entre eux sont plus clairement présentés que d'autres comme étant proches d'une suggestion finale. Je suis le Président. Je m'efforce d'être impartial. Il ne s'agit pas de mon opinion sur ce qui est juste ou équitable, ou même ce qui est admis par la majorité. C'est une vision plus rigoureuse de ce qui, selon moi, relève du possible. Je peux bien sûr me tromper. Mais ce que je voudrais vous exhorter à faire, ce n'est pas répéter vos préférences mais dire, sur les points où je me suis peut-être trompé, quelle option est meilleure pour arriver à un accord. Je sais très bien quelles sont les préférences. Mais ce que nous devons savoir aujourd'hui c'est à quoi nous pouvons raisonnablement aboutir.

Dans certains autres domaines, j'ai formulé quelques suggestions afin d'essayer de nous préparer à nous rapprocher du but. Ces suggestions pourraient ne pas passer pour telles – et elles ne sont certainement pas quelque chose de fini, mais j'espère qu'elles faciliteront du moins une approche plus pragmatique de la part des Membres. J'ai même pensé qu'il était utile d'examiner une dernière fois certaines questions car nous n'aurons vraiment plus beaucoup de temps si nous ne le faisons pas.

Dans ces domaines et dans d'autres, je peux bien imaginer qu'il n'y a guère de Membres qui approuveront ce que j'ai suggéré. Je serais tenté de dire que cela en soi est peut-être la meilleure recommandation que je puisse espérer.

Il ne s'agit donc pas d'un constat passif ni d'une série de "questions idiotes". Le moment pour cela est bien loin derrière nous. Nous avons besoin de passer à un texte révisé pour travailler sur cette base. Le présent document est le précurseur d'un tel texte révisé. Vous avez, à tout le moins, le droit de connaître d'abord mon opinion exacte sur ce qui progresse (ou ne progresse pas) au moment où je me prépare à établir ce texte révisé. Je veux espérer que d'une manière ou d'une autre ce travail contribue à clarifier les choses pour votre prise de décisions. J'espère aussi tirer parti de vos réactions à ce texte. Comme je vous l'ai dit à la dernière réunion informelle sur l'agriculture, ce que je souhaite entendre maintenant, ce sont les raisons effectives pour lesquelles des suggestions ou propositions formulées dans le présent document ne seront pas réalisables et, surtout, ce qui pourrait mieux l'être. Dire simplement que l'on est d'accord ou pas ne fera pas avancer les choses non plus.

Pour conclure, je formulerai deux remarques. Premièrement, ceci est une première tranche. Je n'ai tout simplement pas encore eu le temps de traiter de cette manière toutes les questions du cadre. Je suis déterminé à les traiter toutes. Bien entendu, cela devra être fait et nous n'aurons pas une image cohérente si elles n'y sont pas toutes. Les questions omises seront traitées dans la prochaine tranche, d'ici une semaine environ. Deuxièmement, ceci n'est que le texte du Président. C'est vous qui avez le dernier mot. S'il y a des choses qui vous plaisent ou du moins que vous jugez éventuellement proches de ce qui devrait être, même si elles ne vous enchantent pas particulièrement, c'est très bien. S'il y a des choses qui ne vous plaisent pas, c'est très bien aussi. Je ne peux dire les choses que comme je les vois. Dans tous les cas, c'est toujours vous qui avez toutes les cartes en main. Même lorsque je passerai au stade de l'élaboration d'un projet de texte, je proposerai mais c'est vous qui disposerez. C'est à la fois votre garantie ultime et votre responsabilité ultime. Ma responsabilité est bien moindre, mais non moins sérieuse. Je dois être honnête et franc et vous donner le meilleur avis que je puisse formuler, sans crainte ni complaisance. J'espère que vous penserez que j'ai au moins fait cela.

Crawford Falconer

Président

I. SOUTIEN INTERNE
A. ABAISSEMENT GLOBAL

1. Sur la base de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, je pars de l'idée que les seuils ci-après sont applicables.

Fourchettes	Seuils (milliards de dollars EU)
1	0-10 et tous les pays en développement
2	10-60
3	> 60

2. La plage de réductions ci-après, qui figure dans le premier projet de texte, demeure le champ dans lequel nous devons régler cette question.

Fourchettes	Seuils (milliards de dollars EU)	Abaissements
1	0-10 et tous les pays en développement	31%-70%
2	10-60	53%-75%
3	> 60	70%-80%

3. Laissez-moi indiquer tout d'abord comment j'entends procéder ici et dans les sections qui suivent. Honnêtement, je ne pense pas que je rendrais service à quiconque en m'abritant derrière des détails techniques et en disant que la position de chacun pourrait prévaloir. Ce serait prudent et bureaucratique. Nous avons largement dépassé le stade de la nécessité de prudence bureaucratique. Il faut appeler les choses par leur nom et non parler par circonlocutions.

4. Nous devons arriver à des "abaissments effectifs du soutien ayant des effets de distorsion des échanges". Il reste difficile de concevoir comment un chiffre quelconque qui conduit à une augmentation effective du soutien global pourrait raisonnablement être décrit comme étant un "abaissment effectif". C'est pourquoi je pense qu'il est juste de dire que, quel que soit le point où nous aboutirons, ce ne sera pas à 53 dans la deuxième fourchette, ni en deçà de 70 dans la troisième. Ces chiffres devront tout simplement être plus élevés que cela.

[Avant de discuter des chiffres, les Membres doivent être conscients des interprétations profondément erronées implicites du Président quant aux 3 composantes du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges (SIDE) : la MGS totale, les deux de minimis – spécifique par produit (dSPm) et autre que par produit (dmAPP) – et de la boîte bleue (BB).

1) MGS totale autorisée et appliquée

Les MGS spécifiques par produit (SP) ont deux composantes : une composante soutien des prix du marché (SPM) et une composante subventions effectives, la première étant prépondérante dans l'UE.

a) Les MGS SP de l'UE: la plupart des soutiens des prix du marché de l'UE opèrent à travers des prix d'intervention et, marginalement, des mesures équivalentes de soutien, aucun des deux n'impliquant de dépenses effectives. Seulement 4,852 milliards d'€ (Md€) ou 10,1% des MGS SP notifiées de l'UE de 48,242 Md€ de 1995 à 2000 – et 4,274 Md€ ou 9,9% des MGS SP notifiées en moyenne de 43,123 Md€ de 1995 à 2003 – ont correspondu à des subventions effectives ("paiements directs non exemptés") si bien que les MGS SP de l'UE représentent essentiellement un faux soutien des prix du marché (SPM).

Tableau 1 – La composante soutien des prix du marché des MGS spécifiques par produit notifiées de l'UE de 1995 à 2003

En milliards d'€	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	Moy. 95/00
MGS totale notifiée	50,026	51,009	50,194	46,683	47,886	43,654	39,281	28,490	30,880	48,242
Soutien des prix du marché	44,840	45,778	45,111	41,855	42,841	39,890	35,451	26,041	27,823	43,390
* en % MGS SP	89,6%	89,7%	89,9%	89,7%	89,5%	91,4%	90,2%	92,9%	90,1%	89,9%
Subventions réelles	5,186	5,231	5,083	4,828	5,045	3,764	3,830	2,449	3,057	4,852

Source: notifications de l'UE à l'OMC

Pourquoi un faux SPM? Parce qu'il n'aurait aucun impact sur le niveau du prix intérieur en l'absence de mesures bien plus déterminantes qui réduisent le volume des produits disponibles sur le marché intérieur – la protection à l'importation d'abord mais aussi les subventions aux produits exportés, le gel

des terres, les quotas de production, l'aide alimentaire intérieure et extérieure –, comme l'ont souligné la Banque mondiale, la FAO et certains experts qui demandent de se débarrasser de la composante du soi-disant soutien des prix du marché de la boîte orange:

✓ Pour Merlinda Ingco (Banque mondiale) et Harry de Gorter (Cornell University): "La MGS est, par conséquent, un indicateur du soutien interne qui induit en erreur... Les négociations commerciales doivent mettre en relief les politiques de la boîte orange qui sont vraiment des politiques de soutien interne et donc qui ne sont pas confondues avec les politiques d'accès au marché ou de subventions à l'exportation... Le but de l'AAUR était de définir, de quantifier et de réduire les politiques ayant des effets de distorsion des échanges, mais nous avançons ici que l'AAUR n'a pas défini et quantifié de façon appropriée (et donc réduit) les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges dans de nombreux cas. Il en résulte qu'un défi majeur est de redresser les déséquilibres dans la définition et la quantification du soutien agricole afin d'établir une situation équitable pour tout le monde et d'assurer des réductions effectives des soutiens ayant des effets de distorsion des échanges"¹.

✓ Pour la FAO: "La MGS doit être définie comme le seul soutien financé par le contribuable, autrement dit par les dépenses budgétaires. Les paiements financés par le consommateur doivent être omis du calcul afin d'éviter les doubles comptes avec le soutien à la frontière"².

✓ Pour Jean-Pierre Butault et Jean-Christophe Bureau de l'INRA: "La MGS n'a plus de sens en soi... Les changements dans les politiques de l'UE, et le fait de se baser comme prix de référence sur un prix mondial observé il y a environ 20 ans ont conduit à une totale déconnexion de ce qui est mesuré et de ce qui est le soutien actuel fourni aux agriculteurs de l'UE. De toute évidence... la MGS en soi n'a plus aucune signification"³.

Ainsi l'on comprend mieux pourquoi l'UE continue à éliminer ses soi-disant SPM, les prochains candidats étant les fruits et légumes puis les vins, et de les remplacer par des subventions très inférieures, tout en proclamant sans pudeur qu'elle a montré la voie aux autres Membres en ayant remplacé les soutiens les plus distorsifs des échanges, les SPM, par des subventions prétendument vertes du "régime du paiement unique" (RPU) qui ont atteint 30 Md€ en 2007.

On comprend aussi pourquoi l'UE a offert de réduire de 70% sa MGS totale autorisée puisque cela ne réduira en rien dans sa capacité de subventionner ses agriculteurs après avoir transféré, et elle continue à le faire, ses fausses MGS SP dans les boîtes bleue et verte.

b) Les MGS SP appliqués des EU: William Cline a clairement reconnu le 1^{er} mars 2007 au cours du forum de l'USDA sur les perspectives agricoles que, pour les EU, "La MGS consolidée... contenait environ 6 milliards de \$ de pure fiction [les MGS des produits laitiers et du sucre], un concept remarquable appelé "Soutien des prix du marché" (SPM). Ce concept comptable est égal à la différence entre le prix intérieur administré et le prix mondial de 1986-88. Oui, 1986-88, pas aujourd'hui – c'est déjà un indice que ce concept est une fiction. Il n'y a pas de contribuable effectif qui paierait pour le SPM, c'est de la pure manipulation comptable. Le Japon a soudainement réduit ses soutiens MGS notifiés par milliards de dollars à la fin des années 1990 en éliminant ses prix administrés, sans aucun changement d'aucune sorte dans la protection de son agriculture. Aussi la première chose qui devrait être faite à Genève est de redéfinir la MGS de la boîte orange afin d'exclure le Soutien du Prix du

¹ Harry de Gorter, Merlinda D. Ingco, and Laura Ignacio, Domestic support economics and policy instruments, in Merlinda D. Ingco and John D. Nash, editors, Agriculture and the WTO. Creating a trading system for development, The World Bank and Oxford University Press, 2004.

² FAO, Domestic support: trade related issues and the empirical evidence, FAO Trade policy technical notes n°5, 2005.

³ Jean-Pierre Butault and Jean-Christophe Bureau, WTO Constraints and the CAP: Domestic Support in EU25 Agriculture, TRADEAG, Working paper 2006.06, INRA and European Commission.

Marché en tant que partie du niveau consolidé calculé. Se débarrasser de cette fausse subvention aidera à se débarrasser des fausses réductions de subventions."⁴

Cependant si la composante SPM était éliminée de la MGS totale consolidée finale (MTCF) de décembre 2000 il faudrait l'éliminer aussi de la MGS totale appliquée si bien que l'engagement de réduction de la MTCF baisserait dans le cas des EU de 19,103 Md€ à 13,263 Md€.

Afin de ne pas être trop long, on se concentrera maintenant sur le cas des EU, puisque c'est le principal élément pour la réduction du SIDE dans les négociations actuelles du Doha Round.

2) Les soutiens autorisés et appliqués dmSP, dmAPP, MGS totale et SIDE

a) Les soutiens autorisés dmSP, MGS totale et SIDE

Le soutien dmSP autorisé n'est pas égal à 5% de la valeur de la production agricole totale (VPA) comme pour le dmAPP mais seulement à 5% de la valeur de la production des produits sans MGS SP, comme cela est clairement stipulé par l'article 6.4.a de l'AsA : "Un Membre ne sera pas tenu d'inclure dans le calcul de sa MGS totale courante et ne sera pas tenu de réduire: i) le soutien interne par produit qui devrait autrement être inclus dans le calcul, par un Membre, de sa MGS courante dans le cas où ce soutien n'excédera pas 5 pour cent de la valeur totale de la production d'un produit agricole initial de ce Membre pendant l'année correspondante" (non souligné dans l'AsA). Autrement dit dès qu'une MGS SP dépasse 5% de la valeur de la production du produit, toute la valeur doit être ajoutée à la valeur totale des produits ayant une MGS SP, même si une partie de ce produit ne reçoit aucun soutien. H. de Gorter et J.D. Cook, parmi d'autres, confirment cette interprétation : "Le plafond du soutien de minimis spécifique par produit est inférieur à 5 pourcent de la valeur de la production totale parce que le soutien de certains produits dépasse 5 pourcent de la valeur de leur production et ainsi n'est pas inclus dans la MGS"⁵.

Sur une VPA moyenne de 194,139 Md\$⁶ pour la période de base 1995-00 (tableau 3), la valeur de la production des produits ayant une MGS SP notifiée a été de 49,734 Md\$ si bien que la valeur de la production des produits sans MGS SP a été de 144,405 Md\$ et le soutien dmSP autorisé était de 5% de cette valeur soit 7,220 Md\$ au lieu de 9,707 Md\$ pour le soutien dmAPP et la boîte bleue (BB). Donc le SIDE autorisé a été de 45,737 Md\$ (19,103 Md\$ de MGS totale + 9,707 Md\$ de dmAPP + 7,220 de dmSP + 9,707 Md\$ de BB) au lieu des 48,224 Md\$ calculés par le Canada. Et réduire ce SIDE autorisé de 53% comme l'ont proposé les EU l'amènerait à 21,496 Md\$ au lieu des 22,665 Md\$ simulés par le Canada.

Mais l'on doit prendre aussi en compte les subventions aux grains utilisés comme aliments du bétail, y compris les soi-disant paiements verts des "contrats de flexibilité de production" (CFP) et les "paiements directs" que le rapport de l'Organe d'appel de l'OMC du 3 mars 2005 dans l'affaire coton a placé dans la boîte orange parce que les agriculteurs des EU n'avaient pas une pleine flexibilité de production, n'ayant pas le droit de produire des fruits et légumes et du riz sauvage. Etant des subventions aux intrants selon l'article 6.2 de l'AsA, les subventions aux aliments du bétail ont conféré des MGS SP à tous les produits animaux issus de ces grains fourragers.

⁴ William R. Cline, The Doha Round, Agriculture, and the Developing Countries, USDA, 2007 Agriculture Outlook Forum, USDA 01-02/03/07.

⁵ Harry de Gorter and J. Daniel Cook, Domestic Support in Agriculture: The Struggle for Meaningful Disciplines, in "Trade, Doha and Development: a window into the issues", 2006.

⁶ J. Berthelot, Les simulations mystificatrices du Canada sur les réductions des soutiens agricoles internes des Etats-Unis ayant des effets de distorsion des échanges, Solidarité, 30 juin 2006.

Ces aliments du bétail ont reçu en moyenne annuelle des subventions de 4,522 Md\$ dans la période 1995-00, 7,520 Md\$ de 1999 à 2001 et 4,486 Md\$ de 2001 à 2005. Ainsi en moyenne, de 2001 à 2005, 56,8% des céréales fourragères des EU (maïs, sorgho, orge, avoine), soit 158,8 millions de tonnes (Mt), ont été utilisées comme aliments du bétail aux EU + 8,8% du blé (4,8 Mt) + 83,8% des tourteaux de soja (149 Mt) + 155 Mt de foin.

Pour la période de base 1995-00 la valeur de la production des produits sans MGS SP a baissé de 87,152 Md\$ (tableau 4) et le soutien dmSP a baissé de 4,358 Md\$ si bien que le SIDE autorisé a été abaissé à 42,875 Md\$ et le réduire de 53% l'amènerait à 20,151 Md\$.

Pour la période de base 1999-01, la valeur de la production des produits sans MGS SP tombe à 60.042 Md\$ et le soutien dmSP chute à 3,002 Md\$ au lieu de 9,546 Md\$ pour le soutien dmAPP et la BB. Le SIDE autorisé est de 41,197 Md\$ (19,103 pour la MTCF + 9,546 pour le dmAPP + 3,002 pour le dmSP + 9,546 pour la BB) et le réduire de 53% l'amène à 19,363 Md\$, tandis que la somme autorisée de ses 4 composantes à la fin de la période de mise en œuvre, avec des plafonds à 2,5% de la VPA pour les soutiens dm et la BB, tombe à 18,688 Md\$ (7,641 pour la MTCF-60% + 4,773 pour le dmAPP + 1,501 pour le dmSP + 4,773 pour la BB). Et c'est cette somme qui prévaut quand elle est inférieure à celle résultant de la réduction (de 53% pour les EU) du SIDE autorisé, selon le paragraphe 8 de l'Accord cadre.

Pour la période de base 2001-05 – la seule période de base possible pour respecter les règles de l'OMC puisque la MGS totale consolidée finale (MTCF) n'a été atteinte que le 31 décembre 2000 si bien que la période de base ne peut pas commencer plus tôt – la valeur de la production des produits sans MGS SP chute à 54,898 Md\$ (tableau 2) et le soutien dmSP à 2,745 Md\$ au lieu de 10,961 Md\$ pour le dmAPP et la BB. Le SIDE autorisé était de 43,770 Md\$ (19,103 de MTCF + 2,745 de dmSP + 10,961 de dmAPP + 10,961 de BB) et le réduire de 53% le ramènerait à 20,572 Md\$. Cependant la somme des 4 composantes ferait chuter le SIDE autorisé à 19,975 Md\$ (7,641 de MTCF-60% + 1,372 de dmSP + 5,481 de dmAPP + 5,481 de BB).

Tableau 2 – Valeur de la production des produits avec et sans MGS SP de 2001 à 2005

En milliards de \$	2001	2002	2003	2004	2005	Av. 2001-05	5% of PV	2.5% of PV
Valeur de la production agricole	201,500	191,900	213,400	249,700	239,600	219,220	10,961	5,481
de minimis APP (5% de ")	10,075	9,595	10,670	12,485	11,980	10,961		
Valeur de production avec MGS SP	151,927	144,050	165,360	181,413	178,859	164,322		
Valeur de production sans "	49,573	47,850	48,040	68,287	60,741	54,898		
Plafond à 5% de minimis SP	2,479	2,393	2,402	3,414	3,037	2,745		
Plafond à 2,5% " fin de période	1,239	1,196	1,201	1,707	1,519	1,372		

Sources: Valeur de la production agricole, sans les recettes des services et de la forêt: USDA-ERS, Agricultural income and finance outlook, November 2006 (<http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/AIS//2000s/2006/AIS-11-30-2006.pdf>) pour 2002 à 2005. Pour 2001 : <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/AIS//2000s/2003/AIS-11-05-2003.pdf>, pour la valeur de la production avec des MGS SP, voir J. Berthelot, Pour débloquer les négociations agricoles les Etats-Unis doivent d'abord respecter les règles de l'OMC, Solidarité, 8 février 2007.

Cependant la MGS totale et le SIDE appliqués ont été bien supérieurs à ces niveaux autorisés.

b) Les soutiens appliqués dmSP, MGS totale et SIDE

Pour la période de base 1995-00 les EU ont sous-notifié leur MGS APP en moyenne de 9,104 Md\$, dont 4,698 Md\$ pour les CFP (en tant que subventions aux intrants) et 4,406 Md\$ pour les subventions aux assurances agricoles, les bonifications d'intérêt du crédit agricole, les subventions au carburant agricole et à l'irrigation, selon le Service de Recherche du Congrès, l'USDA et l'OCDE (tableau 2). Si l'on ne tient pas compte des sous-notifications des subventions à l'irrigation – puisqu'on ne peut se reposer sur des données officielles comme pour les 3 autres catégories de subventions –, la MGS APP a été sous-notifiée de 8,454 Md\$ en moyenne annuelle. Cependant comme la MGS APP a dépassé le plafond autorisé de 5% de la VPA de 1996 à 2001, elle a alors été transférée à la MGS totale appliquée

qui a ainsi atteint 22,712 Md\$ en moyenne dans la période (ce n'est qu'en 1995 que la MGS APP a été inférieure au plafond autorisé). C'est pourquoi l'on voit déjà que la seule MGS appliquée a été supérieure à la MTCF autorisée de 19,103 Md\$ et que le SIDE autorisé à la fin de la période de mise en œuvre (de 20,151 Md\$).

Tableau 3 – Sous-notifications de la MGS APP et de la MGS totale de 1995 à 2001

Milliards de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Av. 1995-00
Valeur de production agricole (VPA)	190,110	205,701	203,884	190,886	184,734	189,520	198,502	194,139
dmAPP à 5% de la VPA	9,506	10,285	10,194	9,544	9,237	9,476	9,925	9,707
MGS APP notifiée (< de minimis)	1,385	1,113	0,568	4,584	7,406	7,278	6,828	3,556
MGS totale autorisée	23,083	22,287	21,491	20,695	19,899	19,103	19,103	21,093
MGS SP et MGS totale notifiées	6,214	5,897	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413	10,401
Sous-notifications de la MGS autre que par produit (MGS APP)								
Contrats de flexibilité de production	-	5,973	6,120	6,001	5,046	5,049	4,040	4,698
Paiements pour pertes de marché	-	-	-	-	-	-	815	0
Subventions/assurances agricoles	0,527	0,985	0,977	0,627	0,463	1,057	1,057	0,773
Bonifications intérêts/prêts agricoles	0,670	0,664	0,561	0,561	0,561	0,561	0,561	0,596
Subventions au carburant agricole	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385
Subventions à l'irrigation	0,620	0,620	0,651	0,651	0,684	0,684	0,700	0,652
Sous-notifications totales	4,202	10,627	10,694	10,225	9,139	9,736	9,558	9,104
" sans subventions à l'irrigation	3,582	10,007	10,043	9,574	8,455	9,052	8,858	8,454
Redressement de la MGS APP et de la MGS totale								
MGS totale APP	5,587	11,740	11,262	14,809	16,545	17,014	16,386	12,826
MGS totale APP sans subv. irrigation	4,967	11,120	10,611	14,158	15,861	16,330	15,686	12,311
Dépassement du plafond de minimis	-3,919	1,455	1,068	5,265	7,308	7,538	6,461	3,119
" sans subventions irrigation	-4,539	835	417	4,614	6,624	6,854	5,761	2,468
MGS totale appliquée	6,214	17,637	17,500	25,201	33,407	33,817	30,799	23,227
" sans subventions irrigation	6,214	17,017	16,849	24,550	32,723	33,133	30,099	22,712

Sources: rapport du Congressional Research Service (<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33697.pdf>) pour subventions/ assurances et paiements pertes marché, OECD (http://www.oecd.org/document/54/0,2340,fr_2649_33773_35009718_1_1_1_1_00.html) pour les subventions aux prêts agricoles et le carburant agricole, J. Berthelot (The king is naked, Solidarité, 7 November 2005) pour les subventions à l'irrigation; USDA pour VPA (<http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2006/12Dec/aotab29.x>); notifications à l'OMC pour 2001 pour les MGS des produits laitiers et du sucre.

Quant au SIDE appliqué (tableau 4), puisque la MGS APP de 1996 à 2000 a été transférée à la MGS totale, il reste seulement une MGS APP appliquée de 5,587 Md\$ pour 1995, ce qui donne une moyenne de 828 M\$ pour la période. Comme il y a eu une BB de 7,030 Md\$ en 1995 la BB moyenne appliquée de la période a été de 1,172 Md\$. Finalement, avec un soutien dmSP moyen notifié de 89 M\$, le SIDE appliqué pour la période a été de 24,801 Md\$, dépassant de 4,650 Md\$ le niveau autorisé de 20,151 Md\$ à la fin de la période de mise en œuvre, après avoir réduit le SIDE autorisé de 42,875 Md\$ pour 1995-00 de 53%. Mais le SIDE appliqué a dépassé de 5,273 Md\$ la somme des 4 composantes (de 19,528 Md\$) pour un plafond à 2,5% de la VPA pour les deux de minimis et la BB.

Pour la période de base 1999-01, les EU ont sous-notifié leur MGS APP en moyenne de 8,788 Md\$, dont 4,712 Md\$ en CFP (en tant que subventions aux intrants), 272 M\$ en paiements pour pertes de marché et 3,805 Md\$ en subventions aux assurances agricoles, crédits agricoles et carburant agricole. Mais, comme la MGS APP a dépassé largement le plafond autorisé de 5% de la VPA, elle a été transférée à la MGS totale appliquée qui a ainsi atteint 31,985 Md\$ en moyenne sur la période. Par conséquent cette seule MGS totale appliquée a dépassé de 12,882 Md\$ la MTCF de 19,103 Md\$ et de 12,622 Md\$ le SIDE autorisé (19,363 Md\$) à la fin de la période de mise en œuvre et de 13,297 Md\$ la somme autorisée des 4 composantes (de 18,688 Md\$), étant donné que, à ce moment-là, les deux de minimis et la BB seraient plafonnés à 2,5% de la valeur de la production.

Tableau 4 – Soutien interne distorsif des échanges autorisé et appliqué des périodes de base 1995-00 et 1999-01

Milliards de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moy. 95/00	Moy. 99/01
Valeur production agri.: VPA	190,110	205,701	203,884	190,886	184,734	189,520	198,502	194,139	190,919
" avec des MGS SP notifiées	23,339	26,131	31,055	73,574	73,327	72,048	64,981	49,734	70,125
" des viandes avec MGS SP	53,546	56,550	59,578	55,520	56,465	60,791	64,999	57,075	60,752
" des produits sans MGS SP	76,885	82,681	90,633	129,094	129,792	132,839	129,980	106,987	130,877
" des produits avec MGS SP	113,225	123,020	113,251	61,792	54,942	56,681	68,522	87,152	60,042
dmSP autorisé : 5%VP sans "								4,358	3,002
dmSP autorisé : 2.5% " "								2,179	1,501
dmAPP autorisé : 5% de VPA	9,506	10,285	10,194	9,544	9,237	9,476	9,925	9,707	9,546
dmAPP autorisé : 2.5% de VPA	4,753	5,143	5,097	4,772	4,619	4,738	4,963	4,854	4,773
dmSP notifié (en millions de \$)	97	40	236	158	29	63	216	89	103
MGS totale appl. sans subv. irrig.	6,214	17,017	16,849	24,550	32,723	33,133	30,099	22,712	31,985
BB autorisée à 5% de VPA	9,506	10,285	10,194	9,544	9,237	9,476	9,925	9,707	9,546
" 2,5% de VPA	4,753	5,143	5,097	4,772	4,619	4,738	4,963	4,854	4,773
BB notifiée	7,030	0	0	0	0	0	0	1,172	0
SIDE autorisé 5% VPA	19,103 (SIDE) + 9,707 (dmAPP) + 4,358 (dmSP) + 9,707 (BB)							42,875	
" fin mise en oeuvre (-53%)	42,875 x 47%							20,151	
Somme autorisée 4 composantes	7,641 (MTCF - 60%) + 4,854 (dmAPP) + 2,179 (dmSP) + 4,854 (BB)							19,528	
SIDE appliqué (période de base)	22,712 (MGS totale) + 828 (dmAPP) + 89 (dmSP) + 1,172 (BB)							24,801	
SIDE autorisé 5% VPA	19,103 (MTCF) + 9,546 (dmAPP) + 3,002 (dmSP) + 9,546 (BB)							41,197	
" fin mise en oeuvre (-53%)	41,197 x 47%							19,363	
Somme autorisée 4 composantes	7,641 (MTCF - 60%) + 4,773 (dmAPP) + 1,501 (dmSP) + 4,773 (BB)							18,688	
SIDE appliqué (période de base)	31,985 (MGS totale) + 0 (dmAPP) + 103 (dmSP) + 0 (BB)							32,088	

Sources : les mêmes qu'au tableau 3

Quant au SIDE appliqué, puisque la MGA APP a été transférée en totalité à la MGS totale, le soutien dmAPP est nul de même que la BB. Finalement, compte tenu du soutien dmSP moyen notifié de 103 M\$, le SIDE appliqué pendant la période a été de 32,088 Md\$, dépassant de 12,725 Md\$ le niveau autorisé du SIDE à la fin de la période de mise en oeuvre (de 19,363 Md\$) et de 13,400 Md\$ la somme autorisée des 4 composantes (de 18,688 Md\$).

Pour la période de base 2001-05,

En comparaison des périodes précédentes, les "paiements directs" ont remplacé les paiements des CFP dans la MGS APP à laquelle les paiements contra-cycliques (PCC) ont été ajoutés, comme confirmé par le Congressional Research Service et l'USDA.

La même conclusion peut être tirée pour la période 2001-05 puisque la MGS totale appliquée a été en moyenne de 25,078 Md\$ (sans prendre en compte la sous-notification des subventions à l'irrigation et en extrapolant simplement jusqu'en 2005 le faible montant des 300 M\$ notifiés en 2001), dépassant de 5,975 Md\$ la MTCF, et elle a même atteint 30,737 Md\$ en 2005, dépassant la MTCF de 11,634 Md\$ ou de 60,9%!

Le SIDE autorisé a été de 43,770 Md\$: 19,103 (MTCF) + 2,745 (dmSP) + 10,961 (dmAPP) + 10,961 (BB). Le réduire de 53% le ramènera à 20,572 Md\$. Puisqu'il n'y avait pas de BB ni de dmAPP car toute la MGS APP a été transférée à la MGS totale, et en supposant que le dmSP est resté le même que durant la période 1999-01, le SIDE appliqué a été de 25,181 Md\$: 25,078 (MGS totale) + 0 (dmAPP) + 103 (dmSP) + 0 (BB).

Tableau 5 – Niveaux appliqués des MGS APP, MGS SP et de la MGS totale des EU de 2001 à 2005⁷

\$ million	2001	2002	2003	2004	2005	2006est	Aver. 2001-05
MGS autre que par produit (APP)							
Contrats de flexibilité de production	4,040	3,500	-281	-4	-	-	1,451
Paiements directs	-	367	6,704	5,242	5,199	5,210	3,502
Paiements pour pertes de marché	5,455	-	163	-	-	-	1,124
Paiements contra-cycliques (PCC)	-	203	2,301	1,122	4,074	4,150	1,540
Subventions aux assurances	2,500	3,000	3,300	3,300	2,883	3,372	3,000
Subventions sur pâturages publics	65	57	57	57	57	57	59
Bonifications des intérêts agricoles	610	610	610	610	610	610	610
Subventions au carburant agricole	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385
Subventions à l'irrigation	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
MGS APP totale avant de minimis	16,055	11,101	16,239	13,716	16,208	16,784	14,664
Valeur production agricole (VPA)	201,400	191,900	213,400	249,700	239,600	242,000	219,200
Plafond de minimis APP (5% VPA)	10,070	9,595	10,670	12,485	11,980	12,100	10,960
Dépassement MGS APP du plafond	5,985	1,506	5,569	1,231	4,245	4,684	3,704
MGS APP à ajouter à MGS totale	16,055	11,101	16,239	13,716	16,208	16,784	14,664
" avec sub. irrig. notifiées en 2001	15,355	10,401	15,539	13,016	15,508	16,084	13,964
Product-specific (PS) AMSs							
Soutien prix du marché (SPM) lait	4,483	4,483	4,483	4,483	4,483	4,483	4,483
" sucre	1,032	1,032	1,032	1,032	1,032	1,032	1,032
" arachides	311	-	-	-	-	-	62
Total des SPM	5,826	5,515	5,515	5,515	5,515	5,515	5,577
Paiement rachat du quota arachides	6	983	238	25	22	20	255
Marketing loans	6,172	2,835	1,331	3,166	7,021	2,035	4,105
Contrats de perte de revenu du lait	-	860	913	206	10	450	398
Programme de transition tabac	-	-	-	-	2,079	1,027	416
STEP 2 aux utilisateurs de coton	236	182	455	363	582	312	364
MGS SP totale	12,240	10,375	8,452	9,275	15,229	9,359	11,115
MGS totale appliquée							
MGS totale appliquée	28,295	21,476	24,691	22,991	31,437	26,143	25,778
" avec subv/irrig. notifiées en 2001	27,595	20,776	23,991	22,291	30,737	25,443	25,078

Sources: CRS report (<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33697.pdf>) pour paiements directs, paiements pour pertes de marché, PCC, marketing loans, contrat pête de revenu du lait, STEP 2 aux utilisateurs de coton, subventions aux assurances agricoles (2005-2006: : Budgets USDA 2007-2008), OCDE (http://www.oecd.org/document/54/0,2340,fr_2649_33773_35009718_1_1_1_1_00.html) pour subventions sur pâturages publics, prêts agricoles et carburant agricole, J. Berthelot (*The king is naked*, Solidarité, 7 November 2005) pour subventions à l'irrigation, USDA pour la VPA (<http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2006/12Dec/aotab29.x>); notifications à l'OMC pour 2001 pour les SPM du lait et du sucre. <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/AIS//2000s/2006/AIS-11-30-2006.pdf> pour la plupart des aides directes.

For market loss assistance: www.usda.gov/documents/AGRICULTURAL_DISASTER_ASSISTANCE.doc

3) Conclusion:

Quelle que soit la période de base choisie pour démarrer les engagements de réductions pour le nouvel ASA, les EU sont très loin de pouvoir honorer leur offre de réduire leur MGS totale autorisée de 60% et leur soutien interne total distorsif des échanges de 53%.

Paradoxalement, la période de base 1999-2001 demandée par les EU leur serait la plus défavorable puisque :

➤ La MGS totale appliquée dépasse de 67,4% la MGS totale consolidée finale (MTCF) contre de 18,9% pour la période 1995-00 et de 31,3% pour la période 2001-05. Puisque l'Accord cadre confirmé par la Déclaration de Hong Kong impliquerait de fait une réduction minimale de la MTCF de 60% pour les EU classés dans la "seconde bande" des taux de réduction, taux qu'ils ont d'ailleurs proposé – donc de 19,103 Md\$ à 7,641 Md\$ –, on voit que non seulement il n'y a aucune marge de manœuvre pour

⁷ Ces chiffres peuvent être différents d'autres sources car ils sont donnés par USDA-NASS par année calendaire tandis que ceux de la Commodity Credit Corporation concernent l'année budgétaire et les notifications à l'OMC la campagne de commercialisation (qui n'est en outre pas la même pour tous les produits).

réduire la MTCF mais que c'est au contraire la MGS totale appliquée dans les 3 périodes de base qui doit être réduite, de 18,9% à 67,4% selon la période de base.

➤ La réduction maximale possible dans le SIDE autorisé à la fin de la période de mise en oeuvre serait de 22,1% pour la période de base 1999-01 contre 42,2% pour la période de base 1995-00 et 42,5% pour la période de base 2001-05.

➤ Le SIDE appliqué de la période de base dépasse le SIDE autorisé à la fin de période de mise en oeuvre de 13,400 Md\$ (de 71,7%) pour la période de base 1999-01, de 5,273 Md\$ (de 27,0%) pour la période de base 1995-00 et de 5,206 Md\$ (de 26,1%) pour la période de base 2001-05.

Tableau 6 – Réductions possibles dans la MGS totale autorisée et le soutien interne total autorisé

Milliards de \$	Périodes de base		
	1995-2000	1999-2001	2001-2005
MGS totale consolidée finale (MTCF) et MGS totale appliquée			
MTCF autorisée	19,103	19,103	19,103
MGS totale appliquée	22,712	31,985	25,078
Réduction possible MGS totale appliquée	0%	0%	0%
Dépassement MGS appliquée-autorisée	3,609 or 18,9%	12,882 or 67,4%	5,975 or 31,3%
Soutien interne total distorsif des échanges (SIDE) autorisé et appliqué			
SIDE autorisé	42,875	41,197	43,770
" fin période mise en oeuvre (-53%)	20,151	19,363	20,572
" somme des 4 composantes	19,528	18,688	19,975
SIDE appliqué de la période de base	24,801	32,088	25,181
Dépassement SIDE appl./somme 4 comp.	5,273 (27,0%)	13.400 (71,7%)	5.206 (26,1%)
Réduction possible sur SIDE appliqué	0%	0%	0%
Réduction possible sur le SIDE autorisé	18.074 or 42.2%	9.109 or 22.1%	18.589 or 42.5%

Par conséquent l'exigence des autres Membres de l'OMC que les EU abaissent leur SIDE autorisé à au moins 15 Md\$ (UE et Inde) ou même à 12-13 Md\$ (Brésil) est totalement infondée et irréaliste, quelle que soit la période de base choisie.

On peut se demander pourquoi ils gaspillent tant d'énergie et de temps pour changer les règles de l'AsA dans le Doha Round alors qu'ils n'ont pas compris comment elles fonctionnent actuellement puisqu'ils laissent les EU, l'UE et le Président de la Commission spéciale de l'agriculture les manipuler si largement? Y a-t-il quelque raison de penser que les nouvelles règles seraient mieux respectées tant que l'OMC ne sera pas chargée d'en contrôler le respect scrupuleux par tous les Membres, et d'abord par les plus puissants? Cela ne peut que décrédibiliser davantage l'OMC.]

5. Je commencerai par les États-Unis. Il est franchement inconcevable que les États-Unis sortent de ces négociations avec le droit de dépenser davantage pour le soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges qu'au moment où ils s'y sont engagés.

[On vient de montrer que cela est impossible si les EU respectaient les règles.]

Il est vrai que cela peut sembler une déclaration hardie, mais probablement pas pour les raisons qui viendraient immédiatement à l'esprit. Elle est hardie parce que le bilan des travaux des Membres – votre bilan collectif – pourrait en fait laisser entendre autre chose. Après tout, le fait avéré est que c'est l'ensemble des Membres qui a donné aux États-Unis – dans le Cadre de juillet 2004 – le droit qu'ils n'avaient pas auparavant, de dépenser potentiellement encore plus que 22 milliards.

[En effet, on peut s'interroger sur la logique d'accorder une boîte bleue (BB) égale à 5% de la valeur de la production agricole (VPA) de la période de base à un pays qui n'a pas eu de BB depuis 1996, d'autant plus que les règles de l'OMC ne permettront pas de placer les nouveaux paiements contra-cycliques (PCC) proposés pour le nouveau Farm Bill, basés sur les recettes, dans la nouvelle BB

conçue par l'Accord-cadre puisqu'ils seraient couplés deux fois – aux niveaux de la production et du prix – au lieu de l'être seulement une fois (au prix) pour les PCC actuels.]

Peut-être ai-je donc tort de supposer que vous seriez tous disposés à refaire quelque chose de ce genre!

6. Mais je ne le pense pas. Aussi, quelles qu'aient pu être les raisons à l'époque, en tant qu'observateur de ce processus qui s'efforce d'être objectif, je ne crois pas qu'il y ait la moindre chance que les Membres l'acceptent maintenant.

7. Ainsi, s'agissant des États-Unis, le chiffre pour le soutien global ayant des effets de distorsion des échanges devra tout simplement être inférieur à 22 milliards. Je suppose que, au cas où nous aboutirions effectivement à un accord cette année, le chiffre se situera entre 13 et 19. La marge que cela représente est assez grande, mais je crois qu'elle est déjà implicitement bien plus étroite que cela. [Ce chiffre de 22 Md\$ vient des simulations du Canada de 22,665 Md\$ pour le SIDE à la fin de la période de mise en œuvre après réduction de 53% sur le chiffre de la période de base 1995-00 ou de 22,438 Md\$ sur celui de la période de base 1999-01. Mais ces simulations ignorent les règles de l'AsA sur le soutien dmSP, les subventions aux intrants et les tricheries des EU sur leur MGS APP.]

8. Je sais que certains plaident en faveur d'un chiffre très proche de 13. En tant que Président, je pense que cela n'est pas inconcevable mais ce serait une véritable gageure en termes de négociations. Je ne peux pas l'exclure mais je dois dire que j'ai clairement l'impression que, indépendamment de tout le reste, cela exigerait un engagement politique en matière d'accès aux marchés, de la part aussi bien des pays développés que des pays en développement, que l'on pourrait difficilement envisager compte tenu de ce que j'entends en ce moment même.

9. Si je regarde les choses du point de vue opposé, je reste d'avis que, tout comme il me paraît une gageure de considérer réalisable un chiffre très proche de 13, il est aussi une gageure de penser que le chiffre global sera finalement aussi élevé que celui auquel les États-Unis se sont engagés dans le cadre du Cycle d'Uruguay, à savoir 19 milliards, même eu égard au fait indéniable que les États-Unis envisagent actuellement un déplacement important – dans le cadre de leur engagement global – de la MGS à la catégorie bleue. Mais cela traduit aussi l'idée qu'il reste encore en jeu une possibilité en matière d'accès aux marchés et un résultat concernant les subventions à l'exportation qui rendraient crédible l'idée de descendre en deçà de ce chiffre.

[Naturellement les EU pourraient encore réduire leur MTCF de plus de 53% (7,641 Md\$) en "bleuisant" et "verdissant" la plupart de leurs soutiens actuels mais cela semble quasiment impossible sans susciter des poursuites à l'OMC, en particulier après les précédents de son Organe d'appel dans les affaires "Produits laitiers du Canada", "coton des EU" et "sucre de l'UE".]

10. J'ai fait référence à une certaine opinion sur ce qui est réalisable compte tenu de l'accès et du soutien. Il est fort probable que certains (ou peut-être même beaucoup) s'empresseront de dire qu'il n'y a pas de rapport – ou qu'il ne devrait y avoir aucun rapport – entre ces questions. Je ne vais pas discuter de quelque manière que ce soit sur les détails techniques de cette question comme s'il s'agissait d'un point juridique du Cadre.

[Au contraire le laxisme avec lequel le Président traite les chiffres débattus entre les Membres, notamment ceux avancés par l'UE et les EU, souligne qu'il aurait dû examiner sérieusement les détails techniques et légaux du sujet.]

Ce n'est certainement plus le moment, depuis longtemps, de se livrer à ce genre d'ergotage. Je ne peux m'empêcher de souligner qu'il y a en réalité un rapport politique évident dans son sens le plus large (c'est-à-dire qu'il ne s'applique pas littéralement, avec une précision mathématique, à chaque détail de chaque engagement des Membres; et qu'il ne s'agit évidemment pas d'une équation dollar contre dollar),

[Effectivement c'est une équation qui diffère de plus de 10 Md\$ de ce que le Président présente comme les vrais chiffres, du moins pour la période de base 1999-01.]

et que chacun le sait et agit en conséquence dans les débats privés, même s'il se sent tenu de le nier en public. Je voudrais simplement souligner que, bien entendu, cela marche dans les deux sens.

11. Cela dit, il serait simpliste d'affirmer que seul l'accès est concerné. Il s'agit aussi de savoir quel sera l'équilibre entre le chiffre global et ce que l'on est venu à appeler les "disciplines" concernant le soutien interne (mais qui sont aussi, à toutes fins pratiques, des chiffres, principalement en ce qui

concerne le soutien par produit). Mais vous verrez plus loin quels sont les différents centres de gravité que je me suis efforcé de mon mieux de déceler dans ces deux principaux domaines. J'ai utilisé cette notion de "centre de gravité" pour désigner au mieux l'endroit où il me semble exister, du moins *de facto*, une zone d'engagement effective ou implicite. Ce n'est donc pas (encore) un point défini et précis dans la zone particulière concernée: il y a des paramètres qui peuvent être ajustés à la "hausse" ou à la "baisse". Parce qu'il existe des possibilités de varier à la "hausse" ou à la "baisse", et parce que je pense qu'il existe des liens de négociation connexes associés à ces possibilités "en jeu", mon opinion est que, s'agissant du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges, le centre de gravité pour ce qui est effectivement en jeu ici pour les États-Unis se situe certainement en deçà de 19, et quelque part au-dessus d'un chiffre très proche de 13.

12. Je crois comprendre que l'UE a déjà signalé qu'elle pourrait être disposée à aller jusqu'à un abaissement de 75 pour cent qui, s'il était appliqué, ramènerait à environ 27,5 milliards d'euros le chiffre du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges de l'UE. Mais je crois qu'il a été dit que cela était subordonné, en fait, au maintien par l'UE d'une marge de 10 pour cent uniquement avec les États-Unis. J'ai vu des analyses indiquant que l'UE était, au moins "techniquement", en mesure de dépasser même 80 pour cent, étant donné que ses réformes internes sembleraient lui laisser une marge de manœuvre suffisante pour atteindre de tels niveaux.

[Effectivement les manipulations "techniques" de l'UE et des EU sont incommensurables puisqu'ils sont passés maîtres dans l'art de contourner les règles de l'OMC.]

Mais cela me semble une gageure improbable, non pas tant pour des raisons techniques, mais parce qu'elle reflète une opinion politique, sur ce que serait l'"équilibre" du résultat. Cependant, lorsque je me suis efforcé de deviner, sur la base de ce que je sais, quels seraient ces types de considérations, et en tenant compte des différentes positions de négociation adoptées, j'aurais pensé que nous devrions aboutir, au minimum, à un abaissement supérieur à 70 pour cent de la part de l'UE, et qu'un abaissement se situant aux alentours de 75 à 80 pour cent, ou par là, reste jouable, du moins en théorie, compte tenu bien sûr de ce qui est en fin de compte réalisable dans ce domaine et pour les autres piliers des négociations .

13. S'agissant du Japon, qui se situe dans la deuxième fourchette, je pense que, quel que soit le résultat en ce qui concerne les abaissments pour les deuxième et troisième fourchettes, qui représentera les limites extrêmes pour les États-Unis et l'UE (à supposer que pour ceux-ci, comme pour tous les autres, il y ait un équilibre global suffisant des négociations), le Japon sera au moins en mesure d'égaliser confortablement ce résultat.

14. Il ressort clairement de la Déclaration de Hong Kong que les pays en développement Membres qui n'ont pas d'engagements concernant la MGS doivent être exemptés de l'abaissement global du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. Cela est un acquis. Il reste à résoudre aussi explicitement la question de savoir ce que devrait être l'abaissement pour les pays en développement Membres d'une manière plus générale. Il me semble que la spécificité de la conditionnalité dont est assortie une exemption totale pour ce groupe de pays en développement Membres (c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de MGS) reflète un raisonnement manifeste, à savoir que l'absence complète de MGS est une spécificité qui justifie à elle seule ce cas limite de déviation par rapport à la norme. Mais nous avons aussi une instruction claire du Cadre selon laquelle, s'agissant du soutien interne et du traitement spécial et différencié d'une façon plus générale, "les modalités à élaborer incluront ... des coefficients de réduction plus faibles". Ainsi, compte tenu de ce libellé et de la spécificité de la Déclaration de Hong Kong, j'en déduis qu'une exemption *complète* est uniquement applicable conformément à la Déclaration de Hong Kong, mais il est indéniable que, pour les pays en développement, le taux de réduction devrait néanmoins être plus bas que pour les pays développés. Jusqu'à quel point plus bas? À mon avis, il faudrait que ce soit de deux-tiers environ.

[On ne peut estimer un chiffre juste pour les PED sans prendre en compte les énormes tricheries de l'UE et des EU dans leurs propres chiffres!]

Mentionnons aussi le droit à une plus longue période de mise en œuvre. Ces deux éléments pris ensemble permettraient, à mon avis, de régler la question. Si, toutefois, cela pouvait malgré tout incommoder de façon disproportionnée un pays en développement Membre quelconque, on trouverait une flexibilité appropriée.

B. *DE MINIMIS*

15. Pour les pays développés, nous avons un engagement concernant les seuils, qui est un abaissement d'au moins 50 pour cent. Je considère désormais cela comme une hypothèse de travail minimale ferme à ce stade. Nous pourrions essayer d'élever ce chiffre et le porter à un pourcentage clair convenu (le chiffre de 80 pour cent a été mentionné). Mais je pense en fait qu'il est plus utile de dire qu'il devrait y avoir un abaissement d'au moins 50 pour cent avec un montant additionnel suffisant pour faire en sorte que l'engagement en matière de soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges qui sera obtenu soit net des engagements concernant la catégorie bleue et la MGS.

[Cette formulation n'est pas particulièrement claire : le Président veut dire vraisemblablement que les réductions du soutien de minimis (supérieures à 50%) devraient être telles que, conjointement avec les engagements de réduction pour la BB et la MGS, l'objectif de réduction du SIDE soit atteint. Mais on ne voit pas au nom de quelle rationalité cela devrait reposer plus sur les deux soutiens de minimis que sur la BB ou la MGS totale.]

Je pense que c'est une meilleure façon de l'exprimer car elle reflète mieux selon moi les réalités des négociations. Le fait est que, techniquement, il y a une marge de manœuvre inutilisée dans ce domaine et qu'il est très difficile de voir, d'un point de vue analytique, comment ces éléments autorisés seront un jour utilisés de toute façon. Il y a donc une marge pour parvenir à un chiffre global quel qu'il soit et qui puisse être politiquement acceptable, une fois que les décisions politiques clés relatives aux chiffres et aux disciplines concernant la MGS et la catégorie bleue auront été prises.

[La soi-disant marge d'augmentation des deux de minimis n'existe tout simplement pas, comme on l'a montré, dès lors que l'on prend au sérieux les règles de l'OMC!]

16. Il est clairement indiqué dans le Cadre que les pays en développement qui consacrent presque tout le soutien *de minimis* aux agriculteurs pratiquant une agriculture de subsistance et dotés de ressources limitées seront exemptés des réductions.

[Attention! L'exemption prévue au paragraphe 11 de l'Accord cadre ne doit pas conduire les Membres à conclure que les exemptions de minimis sont déjà incluses dans leur exemption spécifique du traitement spécial et différencié (TSD) relatif aux subventions aux investissements et aux intrants "aux producteurs qui, dans les pays en développement Membres, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées" comme stipulé au paragraphe 2 de l'article 6 de l'AsA. L'exemption de minimis est quelque chose d'autre, prévu au paragraphe 4.b du même article 6 : "Pour les pays en développement Membres, le pourcentage de minimis à retenir en vertu du présent paragraphe sera de 10 pour cent".]

Sur la base de la Déclaration de Hong Kong, nous sommes allés plus loin en précisant que, d'une manière générale, les pays en développement qui n'ont pas d'engagements concernant la MGS doivent être exemptés des réductions du *de minimis*. Il est concevable qu'il y ait quelques autres pays en développement qui ne remplissent aucun de ces critères, mais, dans ce cas, le mandat spécifie en fait que les réductions pour les pays en développement (non précisés) devront tenir compte du principe du traitement spécial et différencié. Je pense que l'on ne peut pas concilier le fait de ne rien faire pour ces pays avec les termes exprès du Cadre (il faut donner un sens à ces termes), mais qu'une exemption complète des réductions est quelque chose qui a été expressément réservé aux pays qui sont dans une position très spécifique (sinon il aurait simplement été question de tous les pays en développement pour commencer, ce qui n'est pas le cas). La réponse est donc quelque part au milieu. À ce sujet, je suis d'avis qu'un engagement de deux tiers serait à peu près approprié – c'est-à-dire 30 pour cent

[Lapsus? 30% est plus proche d'un tiers que de deux tiers.]

avec un montant supplémentaire (si nécessaire) pour faire en sorte que l'engagement global concernant le soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges auquel on sera parvenu soit respecté.

C. MESURE GLOBALE DU SOUTIEN TOTALE CONSOLIDÉE FINALE

[Il aurait été plus logique de commencer par la MTCF plutôt que par le SIDE puisque la première est incluse dans le second de telle sorte que l'on ne peut savoir comment traiter la première tant que l'on n'a pas traité le second.]

Seuils et abaissements

17. Mon hypothèse de travail est que les CE se situent dans l'étage supérieur, les États-Unis et le Japon dans le deuxième étage et tous les autres Membres dans l'étage inférieur. J'utilise aussi, pour travailler, une version modifiée des abaissements dans les deux fourchettes supérieures par rapport à mon résumé de Hong Kong parce que je pense qu'elle indique plus fidèlement où nous en sommes effectivement pour le moment.⁸ Tant qu'il n'y aura pas une quelconque détermination finale, cela restera mon hypothèse de travail.

Étages	Abaissements
1	37-60%
2	60
3	70

Effort additionnel

18. Sur la base de cette hypothèse de travail (il est évident bien sûr que les choses devraient changer si l'hypothèse de travail change), je pense que l'"effort additionnel" possible dans le deuxième étage permettrait au moins d'arriver tout près d'un résultat équivalent de fait à l'abaissement prévu pour le troisième étage.

[Bien sûr, dès lors que l'on ne se soucie pas des tricheries massives de l'UE et des EU comme on l'a montré plus haut.]

19. Pour les pays en développement, je crois comprendre qu'on se situera aux alentours des deux tiers des abaissements pour les pays développés. Il y aura en outre un échelonnement sur une période plus longue. Si on estime tout de même, pour tel ou tel Membre, que cela aboutit à un résultat manifestement disproportionné, un degré de modération approprié pourrait être appliqué. Le maintien de l'accès aux dispositions de l'article 6:2 de l'Accord sur l'agriculture est une réalité qu'il faut accepter.

Plafonds de la MGS par produit

20. Il y a un soutien massif en faveur de l'idée que la MGS pour les pays développés devrait être plafonnée aux niveaux par produit pour 1995-2000. Les États-Unis l'ont rejeté, optant pour 1999-2001. La différence que cela donne pour les dépenses autorisées est énorme dans le cas de certains produits.

[Sans doute, mais les deux périodes sont en contradiction avec le paragraphe 7 de l'Accord cadre stipulant que "Le niveau de base global de tout le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, mesuré par la MGS totale consolidée finale plus le niveau de minimis permis et le niveau convenu au paragraphe 8 ci-dessous pour les versements de la catégorie bleue sera réduit suivant une formule étagée." Puisque la MGS totale consolidée finale (MTCF) a été atteinte le 31 décembre 2000 pour les EU (le 30 juin 2001 pour l'UE), on ne peut pas utiliser différentes périodes de base pour les quatre composantes du SIDE et c'est à partir de ces dates que la période de base doit commencer et elle peut s'étendre jusqu'à fin 2005 voire fin 2006.

En effet le rapport du Service de Recherche du Congrès du 25 octobre 2006 confirme qu'il n'y a aucune difficulté à notifier les soutiens internes jusqu'en 2006: "Le retard croissant à notifier à l'OMC les soutiens internes aux cultures, particulièrement de la part de ces pays ayant les plus fortes subventions internes — les États-Unis, l'UE, et le Japon — ont diminué la capacité des pays tiers à utiliser les notifications comme base de leur contestation... Cependant l'USDA publie régulièrement des estimations des programmes agricoles des soutiens pour les campagnes agricoles passées, en cours et de leurs perspectives. Il en résulte que les données sur les dépenses de subventions de l'USDA sont

⁸ Naturellement, il s'agit de chiffres conditionnels. Par exemple, si les Communautés européennes ont indiqué qu'elles pourraient être disposées à aller jusqu'à 70 pour cent dans l'étage supérieur, elles précisent bien que cela n'est acceptable que si les États-Unis acceptent 60 pour cent dans le deuxième étage. Les États-Unis, pour leur part, ont toutefois uniquement indiqué qu'ils étaient disposés à accepter ce pourcentage de 60 pour cent si les Communautés européennes sont disposées à aller jusqu'à 83 pour cent — et elles n'ont pas indiqué qu'elles étaient prêtes à le faire.

disponibles jusqu'à l'année budgétaire 2007"¹. Effectivement le rapport donne les chiffres des principales subventions agricoles jusqu'en 2006 et des estimations pour 2007. La même chose est vraie pour l'UE qui a déjà notifié à l'OCDE, ainsi que les EU, toutes leurs subventions agricoles pour 2006 puisqu'elle va publier dans les prochaines semaines son rapport annuel sur "Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 2007"⁹.]

21. Il n'y a pas encore d'accord et cela est fondamental. D'un point de vue conceptuel, cependant, je souhaiterais préciser cet élément en proposant trois options avant d'envisager un quelconque jugement à la Salomon.

22. La première option est la plus simple, à savoir que les États-Unis devraient se décider à accepter dès le départ ce que chaque autre Membre serait, en général, capable d'accepter, c'est-à-dire la période de base 1995-2000.

[Naturellement tous les Membres peuvent décider d'opter pour 1995-00, ou d'ailleurs pour 1999-01, dès lors qu'ils se moquent de ce qu'ils ont signé dans l'Accord-cadre. Il est vrai que cet Accord de même que la Déclaration de Hong Kong ne constituent pas des bases légales pour des poursuites à l'OMC, comme stipulé au paragraphe 32 de l'introduction de l'Accord-cadre : "Le Conseil général convient que la présente décision et ses annexes ne seront utilisées dans aucune procédure de règlement des différends au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et ne seront pas utilisées pour interpréter les Accords de l'OMC existants." Ils constituent cependant des bases légales pour guider les négociations du Doha Round en cours.]

Le Président devrait expliquer comment il peut réconcilier le fait que l'Accord-cadre écrit "Le niveau de base global de tout le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges" (non souligné dans le texte) avec le fait qu'il puisse y avoir des périodes de base différentes pour chacune des quatre composantes. Puisque la période de base pour la MTCF est celle qui commence début janvier 2001 (ou début juillet 2001) il ne peut y en avoir d'autres pour les trois autres composantes : les deux de minimis et la BB.]

Il existe une variante: les États-Unis seraient autorisés à *commencer* à partir des résultats que 1999-2001 donnerait par produit, mais, à la fin d'une période de mise en œuvre fixée, auraient accepté les niveaux que 1995-2000 donnerait.

[Comment est-il possible que le Président, qui devrait être impartial, propose de prendre des libertés supplémentaires avec les Accords légaux de l'OMC en faveur du Membre le plus puissant? Même si d'ailleurs, comme on l'a montré plus haut, la période de base 1999-01 serait en fait la plus pénalisante pour les EU dès lors qu'ils seraient obligés de respecter les règles de l'OMC sur le soutien dmSP et les subventions aux intrants et de notifier correctement ses soutiens de la boîte orange.]

23. Une deuxième option consiste à faire une sorte de compromis sur le fond s'inscrivant dans la durée mais présentant au moins une certaine logique. Une possibilité serait, par exemple, d'utiliser les parts relatives des produits qui existaient dans la période (de dépense relativement élevée) 1999-2001, mais d'appliquer ces parts à la période de dépense globale 1995-2000. Cela tendrait à donner des résultats par produit se situant vers le milieu des deux fourchettes.

[Comment le Président peut-il proposer de telles combines pour les soutiens internes des EU alors qu'il serait si facile de respecter tout simplement les règles de l'OMC?]

24. Une troisième option consisterait essentiellement à choisir la période 1995-2000 mais en étant disposé à la modifier avec une forme d'ajustement *ad hoc* limité pour ménager un léger degré de flexibilité. Cela pourrait par exemple consister à permettre un dépassement de 10 pour cent, par exemple, pour deux produits au maximum sur la durée de la période de mise en œuvre, étant entendu que pour l'un de ces produits, il ne pourrait y être recouru plus d'une fois par cycle de trois ans.

[Même remarque : pourquoi multiplier les propositions pour que les EU (et l'UE) échappent aux règles communes? Ne les violent-ils pas déjà de trop?]

⁹ Pour 2006 les données ont été présentées à la presse le 21 juin 2006 et pouvaient être téléchargées jusqu'en 2005 à : http://www.oecd.org/document/54/0,2340,fr_2649_33773_35009718_1_1_1_1,00.html

25. Cela laisse tout de même d'autres questions (quoique comparativement d'importance secondaire) à résoudre. Il a été souligné, d'une manière plus générale, que le "plafonnement" par produit est censé être précisément cela, c'est-à-dire qu'il n'est pas censé être le principal moteur des réductions de la MGS (bien que celles-ci soient clairement censées avoir lieu aussi par produit, surtout parce qu'il est dit expressément dans le cadre qu'il en sera au moins en partie ainsi). La réduction se fait principalement via la modalité de réduction de la MGS. Des plafonds sont des plafonds. À partir de là, la logique de la période de base procède essentiellement de l'équité: on ne veut pas avoir un quelconque trucage du résultat – que ce soit à la hausse ou à la baisse. Il s'agit essentiellement d'obtenir une base équitable et raisonnable (rien n'est jamais parfait) sur laquelle établir les plafonds.

[Le Président fait ici allusion à une faille fondamentale de la disposition sur le plafonnement des MGS SP du paragraphe 9 de l'Accord cadre. En effet plafonner les MGS SP à leur niveau appliqué créera une nouvelle MGS totale consolidée plus basse que la MGS totale consolidée finale (MTCF) de fin 2000, ce qui n'a pas été compris par les négociateurs : puisque plafonner les MGS SP à leur niveau appliqué durant une période de base agréée s'applique à toutes les MGS SP, leur somme sera plafonnée également.]

Et, tant que la MGS autre que par produit (APP) reste dans les limites du niveau d'exemption de minimis égal à 5% de la valeur de la production agricole totale (VAP) et n'est donc pas incluse dans la MGS totale appliquée – ce qui a toujours été le cas pour les EU et l'UE dans leurs notifications de 1995 à 2001, il est vrai parce qu'ils ont triché –, alors la MGS totale appliquée est identique à la somme des MGS SP appliquées.

Donc plafonner les MGS SP à leur niveau appliqué durant une période agréée créera une nouvelle "MGS totale de base consolidée" dès lors que la MGS APP appliquée sera nulle et non incorporée à la MGS totale appliquée car inférieure au seuil d'exemption de minimis. Comme il est impossible d'avoir deux différentes MGS totales consolidées, c'est la nouvelle, créée de façon imprévue par l'Accord-cadre, qui devra prévaloir. Autrement dit la nouvelle MGS totale consolidée devrait être définie comme la somme des MGS SP plafonnées. La conséquence est que c'est de cette MGS totale plafonnée (ou de la somme des MGS SP plafonnées) et non de la MTCF que l'engagement de réduction de 60% devrait être calculé, ce qui accroîtrait beaucoup cette réduction.]

26. À cet égard, on a dit que le fait d'appliquer de manière inflexible telle ou telle période de base pourrait fort bien créer certaines anomalies. À la limite, un Membre pourrait avoir un "droit" théorique pour la MGS mais ne rien avoir dépensé pendant la période finalement sélectionnée. Par conséquent, il serait de fait complètement privé de son "droit" en matière de MGS même s'il conserve formellement ce droit. Maintenant, certains pourraient dire "tant pis", mais en fait on est censé y remédier par des abaissements directs et formels de la MGS, non par un effet indirect. Naturellement, c'est un cas extrême qui ne surviendra pas en ces termes je pense, mais il me semble bien qu'il y a certaines situations plus circonscrites où des anomalies pourraient survenir.

[Ce paragraphe (comme le précédent) est particulièrement obscur! Comment le Président peut-il espérer que tous les négociateurs comprendront ce qu'il veut dire?]

27. Nous ne pouvons pas prévoir chaque variation concevable sans fragiliser le but premier des disciplines mais je peux voir deux situations qui pourraient présenter un intérêt, et je pense que si nous les prévoyions ce ne serait pas la fin du monde. Première situation: un Membre dépense moins que le niveau *de minimis* par produit pendant la période de base. Dans des circonstances "normales" le chiffre aurait pu fluctuer à la hausse au-delà de ce seuil. Je suis enclin à suggérer une ébauche de règle selon laquelle il pourrait encore avoir un droit continu en matière de MGS mais pas plus élevé que l'"ancien" *de minimis* (c'est-à-dire 5 pour cent de la valeur de la production).

[Oh! Ce que le Président suggère n'est rien moins que de changer la règle de l'article 6.4 de l'AsA – ce qui est naturellement possible puisque les négociations visent à bâtir un nouvel, et en principe plus équitable, AsA –, en transformant le plafond dmSP – qui, lorsqu'il est dépassé pour l'ensemble des MGS SP, les transfère dans la MGS totale appliquée – en une exemption minimale permanente quand

l'ensemble des MGS SP d'une année dépasse le plafond de 5% de la valeur des produits ayant une MGS SP. Seul le dépassement du plafond serait ajouté à la MGS totale appliquée!

En fait cette proposition accroîtrait beaucoup les iniquités entre les pays développés et les PED puisqu'une exemption de 5% de la VPA pour l'UE-25 avec une VPA de 330 Md\$ en 2004 signifie la possibilité d'une exemption maximale de 16,5 Md€ (si tous les produits avaient une MGS SP) et, pour les EU en 2005, 12.0 Md\$ pour une VPA de 239 Md\$. Ceci est un énorme cadeau supplémentaire à ces superpuissances en comparaison des 10% de l'exemption de minimis des PED tels que l'Inde (8,5 Md\$ pour une VPA de 85 Md\$ notifiés pour 1997-98) ou le Brésil (4,5 Md\$ pour une VPA de 45 Md\$ notifiés pour 2002-03), sans parler a fortiori des petits PED. Cela fait penser à l'Evangile selon Saint Matthieu 13.12: "Car on donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas on ôtera même ce qu'il a".

Implicitement cette proposition confirme que le Président est tout-à-fait conscient de la manière dont fonctionnent selon les règles la MGS SP et le soutien de minimis SP et il justifie ainsi les redressements que nous opérés plus haut dans les chiffres de l'UE et des EU. Pourquoi alors n'a-t-il pas averti les Membres des erreurs des chiffres des simulations du Canada sur lesquels ils négocient?]

28. Seconde situation: il y a eu un soutien par produit supérieur au niveau *de minimis* après la période de base, quelle que soit la période qui sera finalement retenue (et nous envisageons sérieusement une période qui se terminera en 2001 au plus tard).

[Ce qui viole l'Accord-cadre comme expliqué plus haut. D'ailleurs quelle est la logique d'utiliser des données si anciennes alors que de plus récentes sont disponibles, même si les EU ne veulent pas notifier leurs soutiens internes dans la mesure où ils ne pourraient pas notifier leurs paiements contra-cycliques (PCC) dans la "nouvelle" BB prévue par l'Accord-cadre mais qui ne deviendra une "loi" de l'OMC que quand le nouvel AsA du Doha Round sera finalisé?]

Une option consiste, là encore, à prendre l'approche "et bien tant pis": une période de base est une période de base. D'un autre côté, la période de base n'est pas censée être davantage qu'une méthodologie – si son application crée un degré d'artificialité ou d'anomalie dans le résultat elle ne remplit pas sa fonction même.

[Qui est d'autoriser l'UE et les EU de continuer à adapter les règles de l'AsA à leurs propres besoins, indépendamment de ceux des autres Membres.]

C'est pourquoi je suggère *grosso modo* que si une telle situation survient effectivement, la moyenne des deux plus récentes années postérieures à la période de base *notifiées* pourrait servir de base pour ces produits quels qu'ils soient.

[Sur quelle base repose cette suggestion?]

29. Pour les pays en développement, il devrait y avoir, pour être conforme aux modalités du cadre, un traitement spécial et différencié. Appliqué à un exercice de "plafonnement", ce traitement se traduirait selon moi par une flexibilité proportionnée. Je ne vois rien dans cela, franchement, qui puisse avoir une influence décisive. Si, par exemple, nous devons finir par choisir une période de six ans 1995-2000 pour les pays développés, les pays en développement devraient certainement avoir la possibilité de l'adopter, s'ils choisissent de le faire. Mais je pense qu'on devrait certainement aussi autoriser deux options. Le fait d'avoir aussi l'option de choisir une période un peu plus longue (par exemple 1995-2004) me semble être un inducteur.

[Il est curieux de voir que la période 1995-04 est proposée pour les PED alors qu'elle ne l'est pas pour les pays développés, en particulier pour l'UE et les EU, car ils ne l'aimeraient pas.]

Je ne pousserai pas l'analogie trop loin mais cela nous donne quelque chose comme un tiers de "plus" en termes de flexibilité temporelle. L'autre option est qu'un Membre en développement pourrait choisir un plafond qui représente un certain pourcentage de son droit *de minimis* par produit – par exemple une fois et demi ou deux fois ce montant.

[Ce qui recoupe la proposition des PED que le soutien de minimis soit monté à 20% de la VAP pour eux.]

D. CATEGORIE BLEUE

30. Je travaille sur l'hypothèse que nous finirons par convenir de ramener le plafond global autorisé actuellement pour les pays développés de 5 à 2,5 pour cent. Il reste à déterminer si cela doit s'appliquer dès le départ ou si c'est quelque chose qui sera obtenu uniquement à la fin de la période de mise en œuvre. Je ne vois aucune raison d'avoir des options compliquées pour cela. Nous prenons une décision claire et nette dans un sens ou dans l'autre.

Exception pour un Membre par rapport au plafond global

31. Il est entendu depuis longtemps que, pour un Membre qui aurait placé un pourcentage exagérément élevé de son soutien ayant des effets de distorsion des échanges dans la catégorie bleue (il convient de souligner qu'il s'agit de l'"ancienne" catégorie bleue uniquement), cela pourrait avoir pour conséquence pratique involontaire (et perverse) de décourager ce Membre de passer de la catégorie orange à la catégorie bleue.

[Le Président feint d'ignorer que l'UE ("un Membre") a déjà transféré 82% de sa BB dans la soi-disant boîte verte du "régime du paiement unique" (RPU), aussi appelé "le paiement unique par exploitation" (PUE), : dans le Budget 2007 de l'UE les soi-disant "aides directes découplées" représentent 30,196 Md€ (dont 2,1 Md€ pour le "système de paiement unique à la surface" pour les nouveaux Etats-Membres de l'UE-12) sur un total de 36,879 Md€ d'aides directes, soit 81,9%. L'essentiel des 6,683 Md€ restants sont toujours dans la BB (une faible part est dans la boîte orange) mais cela signifie que la BB de l'UE est déjà très inférieure aux 5% du plafond de la VPA (de 11,129 Md€) valable pour les autres Membres si bien que l'exception pour ce "un Membre" est difficilement justifiable par la nécessité de l'encourager à aller vers des soutiens moins distorsifs des échanges en passant de la boîte orange à la BB. L'UE d'ailleurs n'en est plus à passer de la boîte orange à la boîte bleue mais de ces deux boîtes à la boîte verte, du moins c'est ce que prétend l'UE car le soi-disant RPU vert n'est pas du tout vert comme l'a montré le jugement de l'Organe d'appel dans l'affaire coton.

Quant à l'effet prétendu "pervers" de dissuader l'UE de passer de la boîte orange à la BB, on a montré au début de ces commentaires que le soutien orange de l'UE était composé à 90% d'un faux soutien des prix du marché (SPM) durant la période 1995-00 si bien que le changement de ce soutien soi-disant distorsif des échanges vers la boîte bleue puis la boîte verte était une façon efficace de faire semblant de réduire beaucoup le soutien distorsif, et l'ensemble du SIDE en valeur, alors que cette réduction était remplacée par des subventions bleues et vertes bien inférieures en valeur mais aboutissant en fait à une hausse des subventions effectives. Autrement dit la "perversité" de ce type de soutien orange est qu'il est en fait bien moins distorsif des échanges que les subventions effectives des boîtes bleue et verte qui l'ont remplacé, d'autant qu'il est très facile de transférer ensuite la BB, qui fait partie du SIDE, dans la boîte verte supposée non distorsive des échanges!]

32. Je vois deux options pour ce Membre – qui pourrait être défini (si besoin est) comme ayant un montant supérieur à 40 pour cent de son soutien ayant des effets de distorsion des échanges pendant la période de base dans la catégorie bleue.

[Non, la BB moyenne de l'UE pour la période 1995-00 a été de 20,888 Md€ contre 48,242 Md€ pour la MGS totale et 569 M€ pour l'ensemble dmSP + dmAPP, impliquant que la BB a représenté tout juste 30% du SIDE.]

Il ne serait pas lié par ce plafond de 2,5 pour cent.

[Mais la BB de l'UE est déjà pratiquement descendue au plafond de 2,5% de la VPA (soit de 5,565 Md€ pour la période de base 1995-00) à atteindre à la fin de la période de mise en oeuvre! Naturellement l'UE sera très satisfaite de cette proposition du Président puisque, une fois que le reste des subventions encore dans la BB aura été transféré dans la soi-disant boîte verte du RPU, l'UE continuera à bénéficier d'une large marge de manœuvre pour créer de nouvelles subventions de la BB (de la "nouvelle" comme de l'"ancienne" BB) si nécessaire.]

À titre d'engagement "compensatoire", toutefois, il accepterait soit un abaissement de son engagement au titre de la catégorie bleue équivalant à l'abaissement global du soutien ayant des effets de distorsion

des échanges pour les pays développés, soit un abaissement dans la catégorie bleue identique à l'abaissement pour la MGS.

Autres disciplines

33. Je ne vois pas l'utilité de compliquer outre mesure les choix politiques à ce sujet. Après des mois et des mois de discussions tous azimuts sur la question, il s'agit en fait de prendre une décision fondamentale: va-t-on aussi effectivement – directement ou indirectement – poser des limites par produit. Je dis que là est toute la question parce que toutes les raisons "pour" se résument à éviter "trop" de dépenses au titre des subventions pour un produit donné ou des produits donnés, et toutes les raisons "contre" se résument à l'opinion selon laquelle cela est trop "interventionniste", c'est-à-dire trop limitatif au niveau de chaque produit.

[Effectivement les négociations agricoles sont bien trop complexes et d'ailleurs si complexes – entre les boîtes orange, bleue et verte, entre les deux de minimis (dmSP et dmAPP), entre les niveaux autorisés et appliqués, entre au moins trois périodes de base possibles, avec une période de mise en oeuvre inconnue, entre les produits sensibles pour les pays développés et les produits sensibles et les produits spéciaux pour les PED... –, que le résultat final a été des tricheries massives récurrentes de l'UE et des EU, avec la complicité tacite du Président du Comité spécial agricole et du Secrétariat de l'OMC.

Pourtant la solution est très simple : la seule distinction à faire est d'abord d'éliminer la composante soutien des prix du marché (SPM) de la boîte orange (des MGS SP) et, ensuite, d'autoriser tous les pays à subventionner leur agriculture autant qu'ils le veulent dès lors qu'ils n'exportent pas des produits subventionnés, y compris à partir de la soi-disant boîte verte.]

34. Ici, je pense que nous devons nous concentrer sur ce que j'appellerai des options plus sérieuses et éviter les prétentions ou propositions exagérées qui compliquent plus qu'elles n'éclairent les choix auxquels nous sommes confrontés.

35. Une option claire, d'un point de vue analytique, est que nous avons des plafonds parallèles par produit sur le même modèle que ce qui est envisagé pour la catégorie orange (MGS). Il devrait naturellement y avoir quelques variations dans l'application de cette approche, étant donné l'existence de dépenses antérieures au titre de l'ancienne catégorie bleue et l'absence de dépenses antérieures pour la nouvelle catégorie bleue. L'UE serait prête à se fonder à cet égard sur la structure de ses dépenses antérieures au titre de l'ancienne catégorie bleue. Donc, il s'agirait de plafonds à des niveaux de soutien moyens pour la période de mise en oeuvre du Cycle d'Uruguay (1995-2000).

[C'est d'autant plus facile que la BB a fondu de 20,888 Md€ en moyenne dans la période 1995-00 à moins de 6 Md€ en 2007.

Mais on ne comprend pas pourquoi limiter l'extension des plafonds de subventions à la seule BB puisque la "nouvelle" boîte verte ayant hérité des transferts opérés à partir de la BB continue à subventionner les mêmes produits, bien qu'étant protégée par l'idée mystificatrice d'un découplage total. En fait le RPU (régime du paiement unique) n'est pas du tout totalement découplé pour les 4 raisons suivantes:

1) L'OMC a jugé le 3 mars 2005 que les "paiements directs" des EU à leurs producteurs de coton sont dans la boîte orange parce qu'ils n'ont pas le droit de produire des fruits et légumes et du riz sauvage. Ce qui a conduit l'USDA à proposer une pleine flexibilité des "paiements directs" pour le nouveau Farm Bill.

Mais le RPU de l'UE sera bien plus facilement placé dans la boîte orange puisque bien plus de productions sont soit interdites – fruits & légumes aussi, lait et sucre si les agriculteurs n'ont pas de quotas de production –, soit plafonnées (coton, tabac, huile d'olive, certains vins, et le lait et le sucre pour ceux qui ont des quotas). Cela contredit la condition "b" du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA : "Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du

type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base".

2) Il est basé sur le montant des subventions de la BB reçue de 2000 à 2002, un critère non prévu dans la condition a) : "Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe."

3) Les agriculteurs de l'UE doivent montrer chaque année qu'ils disposent d'hectares éligibles pour recevoir le RPU (ou DPU, droit à paiement unique) qui reste donc couplé aux hectares, contredisant la condition d) : "Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base."

4) En outre, puisque le RPU ne peut être imputé à une production particulière, il peut l'être à toutes les productions dont il réduit le prix à l'exportation au dessous du coût de production. Cela contredit les jugements de l'Organe d'appel de l'OMC dans l'affaire "Produits laitiers du Canada", pour deux raisons:

a) Le RPU permet un subventionnement croisé : on peut en effet étendre à toutes les exportations de l'UE la conclusion du second rapport de l'Organe d'appel du 20 décembre 2002 dans cette affaire qu'elles bénéficient de subventions croisées par le RPU : "Le Groupe spécial a constaté que la mesure des pouvoirs publics réglementant le marché intérieur du lait "entraîn[ait] le subventionnement croisé de nombreuses ventes qui autrement ne se feraient pas ou tout au moins constitueraient des ventes à perte"(paragraphe 137)."

b) Le RPU permet d'exporter à des prix très inférieurs au coût de production moyen du pays, qui prévaudrait sans cette action du Gouvernement, comme l'a conclu le rapport de l'Organe d'appel du 3 décembre 2001 : "Toutefois, nous considérons que la distinction entre les disciplines en matière de soutien interne et les disciplines en matière de subventions à l'exportation définies dans l'Accord sur l'agriculture serait également affaiblie si un Membre de l'OMC était habilité à utiliser le soutien interne, sans limite, pour soutenir les exportations de produits agricoles. En gros, les dispositions dudit accord relatives au soutien interne, associées à des niveaux élevés de protection tarifaire, permettent d'apporter un soutien important aux producteurs, par rapport aux limitations imposées par le biais des disciplines en matière de subventions à l'exportation. En conséquence, si le soutien interne pouvait être utilisé, sans limite, pour soutenir les exportations, cela compromettrait les avantages censés découler des engagements en matière de subventions à l'exportation pris par un Membre de l'OMC (paragraphe 91)... Le potentiel qu'ont les Membres de l'OMC d'exporter leur production agricole est préservé, pour autant qu'aucune vente destinée à l'exportation effectuée par un producteur à un prix inférieur au coût de production total ne soit financée en vertu d'une mesure des pouvoirs publics (paragraphe 92)."

Toutes les exportations de produits agricoles de l'UE peuvent donc être attaquées pour dumping dans la mesure où le RPU (et son substitut le "Paiement unique à la surface" pour les 12 nouveaux Etats-Membres) concerne pratiquement tous les agriculteurs de l'UE-27.]

36. Cela ne pourrait pas être applicable aux États-Unis d'un point de vue purement technique car ils n'ont pas de structure antérieure de ce type. Mais il y a une variante qui pourrait être envisagée en remplacement d'un point de vue purement technique. Par exemple, les plafonds pourraient être établis en multipliant la part de la dépense maximale prévue dans la législation nationale pour chaque culture (exprimée en pourcentage) par la dépense totale réalisable au titre de la catégorie bleue. On pourrait même y appliquer une marge de tolérance, par exemple 10 pour cent. Mais jusqu'ici, les États-Unis ne se sont pas montrés disposés à envisager une telle approche spécifique au motif qu'elle est trop interventionniste.

37. Si une spécificité par produit de ce type est, de fait, une zone à éviter, il ne nous reste semble-t-il plus qu'une autre catégorie de discipline de la catégorie bleue proprement dite: une

version quelconque de ce que l'on est venu à appeler "l'anticoncentration". Une option qui a été suggérée est que l'on a un pourcentage maximal du plafond global pour la catégorie bleue qui ne peut être dépassé pour aucun produit.

[La "catégorie bleue proprement dite" (la version anglaise dit "pure blue box") n'existe pas :

1) La "vieille" boîte bleue : en fait l'article 6.5 de l'AsA est incohérent :

a) Parce que toute mesure limitant la production est de toute évidence couplée à la production et corrélativement au prix.

b) Les critères que les paiements doivent être basés sur des surfaces et rendements fixes ou des têtes de bétail fixes ne peuvent limiter la production. Le seul moyen d'y parvenir est d'imposer des quotas de production et des pénalités dissuasives pour tout dépassement, comme dans l'organisation commune du marché du lait pour les quotas laitiers.

c) Les paiements bleus pour le gel des terres sont encore plus couplés puisque le taux de gel a été ajusté d'une année à l'autre en fonction du niveau du prix mondial. En outre les agriculteurs étaient libres d'appliquer un gel des terres fixe sur les terres marginales, avec un faible impact sur le niveau de production.

d) Effectivement avoir accordé des aides directes bleues sur la base de superficies et rendements fixes n'a pas empêché l'UE d'augmenter la subvention par tonne de céréales de 54,34 € (de 1995 à 1999) à 63 € depuis juillet 2001, suite à la réforme de la PAC de 1999. Cette hausse de la subvention par tonne a entraîné une augmentation de 11,9% de la production de céréales de l'UE-15 de 181 Mt en 1992 à 215 Mt en 2002, le rendement ayant augmenté d'1 tonne (de 4,72 à 5,67 t/ha).

e) Les aides directes bleues aux producteurs de viande bovine ont augmenté encore plus : bien que basées sur l'effectif du bétail de 1992, leur montant a bondi après la réforme de la PAC de 1999 et de nouvelles subventions ont été ajoutées (prime d'extensification et prime d'abattage). Et on a montré plus haut comment cette forte hausse des aides directes bleues à la viande bovine explique la possibilité pour l'UE d'éliminer sa MGS de la viande bovine en ayant supprimé son prix d'intervention le 1^{er} juillet 2002.

f) La hausse considérable des aides directes de la BB de l'UE de 1992 à 2004 contredit radicalement l'objectif de l'AsA de la plafonner dans le temps, bien que basée sur des facteurs de production fixes.

2) La "nouvelle" boîte bleue : elle a été conçue dans l'Accord-cadre pour convenir aux paiements contra-cycliques (PCC) des EU. Mais un rapport du Service de Recherche du Congrès d'octobre 2006 a souligné que "Parce que les PCC n'ont pas été distribués avant l'année civile 2003, ils doivent encore être notifiés à l'OMC. Cependant, le découplage du produit mais la nature liée au prix des PCC suggèrent qu'ils seront vraisemblablement notifiés comme soutien de la MGS autre que par produit selon les critères actuels de l'OMC."¹⁰, d'autant plus que les précédents "paiements pour pertes de marché", que les PCC ont remplacé depuis 2002, ont été à juste titre notifiés dans la MGS APP. La proposition de l'USDA de baser les nouveaux PCC sur les recettes des agriculteurs plutôt que sur les prix actuellement va de toute évidence les coupler deux fois, sur la production et le prix au lieu d'une fois seulement, sur le prix, actuellement. Ce que souligne Daryll Ray : "Plutôt que d'être déclenché par une variable couplée, il est déclenché par deux variables. On ne peut imaginer que l'OMC soit heureuse de cela."¹¹

3) La coexistence des aides bleues avec le RPU soi-disant vert les couplera tous les deux :

a) Effectivement, avec le RPU les agriculteurs seront autorisés à produire tout ce qu'ils veulent, du moins pour les produits sans plafond, notamment d'augmenter les superficies en céréales, oléagineux et protéagineux (COP) ainsi que le nombre de têtes de bétail, contredisant la condition de base de la BB que ces subventions sont justifiées "au titre de programmes de limitation de la production". Ceci

¹⁰ Randy Schnepf and Jasper Womach, Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO, CRS Report for Congress, October 25, 2006, <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33697.pdf>

¹¹ Daryll Ray, USDA's farm bill announcement dashes expectations of WTO compliance, APAC, 16 February 2007.

résulte clairement du paragraphe 28 du Préambule et de l'Article 51 du Règlement du Conseil de l'UE n°1782/2003 du 29 septembre 2003: "Afin de laisser les agriculteurs libres de choisir ce qu'ils produisent sur leurs terres, y compris les produits encore soumis au soutien couplé, et d'améliorer ainsi leur orientation vers le marché, le paiement unique ne devrait pas être subordonné à une production particulière. Toutefois, pour éviter des distorsions de concurrence, certains produits devraient être exclus de la production sur des terres admissibles au bénéfice de l'aide."

b) Par conséquent le RPU condamne les subventions bleues à devenir couplées et à tomber dans la boîte orange, et réciproquement la coexistence de subventions couplées avec le RPU a pour effet de coupler celui-ci.

c) Comme on l'a montré plus haut, puisque 60% des COP de l'UE servent à l'alimentation animale dans l'UE, ce sont des subventions aux intrants donc de la boîte orange. Et, aussi longtemps que les agriculteurs recevant des DPU (ou RPU) continueront à cultiver des COP servant à l'alimentation animale dans l'UE, cela fera tomber le RPU dans la boîte orange.

d) Il est étonnant de voir que l'Accord-cadre a reconnu formellement pour la première fois que les subventions de la BB faisaient partie de l'ensemble des soutiens internes couplés (SIDE) et a en même temps créé une seconde BB dont le niveau de subventions est directement lié aux changements dans le niveau du prix courant, afin de pouvoir accueillir les PCC des EU.

e) Mais l'UE envisage aussi d'utiliser la "nouvelle" BB afin d'accueillir les subventions qui remplaceront la réduction nécessaire des MGS SP des fruits et légumes et du vin, et ceci afin de pouvoir réduire de 70%, voire de l'étendre à 80% comme le Président y fait allusion, sa MTCF (MGS totale consolidée finale) et l'ensemble de ses soutiens internes distorsifs (SIDE) à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round.]

38. Mais, comme on l'a vu plus haut, la question dans tout cela est encore de savoir combien d'argent peut ou devrait être dépensé pour tel ou tel produit. Il s'agit d'essayer d'empêcher que le montant global soit déplacé vers un ou deux produits.

[La seule façon d'empêcher ces déplacements est de déclarer que la boîte verte, en particulier la "nouvelle" boîte verte qui a accueilli d'anciennes aides directes des boîtes orange et bleue, est aussi distorsive des échanges que la BB, compte tenu du jugement de l'Organe d'appel de l'OMC sur le coton du 5 mars 2005.]

En fait, il y a toutes sortes de permutations et de combinaisons que l'on peut inventer dans cette rubrique de l'"anticoncentration". Mais, si les montants par produit n'ont aucune chance, alors toutes les variantes dites d'"anticoncentration" qui sont, en fait, uniquement des moyens d'extraire un plafond par produit en l'appelant autrement n'ont aucune chance non plus, car aucune ne sera prise en compte. Il n'est donc guère utile d'essayer de compliquer les choses outre mesure. Y a-t-il une véritable volonté d'amener une limite dans un sens ou dans un autre ou pas?

E. PLAFONDS PAR PRODUIT COMBINES CATEGORIE ORANGE ET CATEGORIE BLEUE

39. C'est probablement la raison pour laquelle on a récemment envisagé de court-circuiter tout cela. D'où l'idée d'opter pour la voie dite des plafonds par produit fusionnés pour les catégories bleue et orange.

40. Si cela devait se faire, il faudrait incorporer certaines sauvegardes. Surtout, ce ne pourrait pas être un moyen de contourner simplement ce qui serait autrement les plafonds de la MGS par produit requis. Comment pourrait-on procéder?

41. Bien qu'il s'agisse d'un plafond "combiné", il devrait tout de même être composé des éléments MGS et catégorie bleue. Vous auriez donc encore (au moins d'un point de vue analytique) besoin de trouver les éléments constitutifs pour composer le plafond combiné. Ainsi, les éléments purement analytiques n'en devront pas moins refléter les jugements concernant vos éléments MGS et catégorie bleue mentionnés ci-dessus. Je ne vais pas répéter tout cela ici.

42. En outre, personne n'a jamais laissé entendre que cela pourrait un jour l'emporter sur l'engagement par produit concernant la MGS (quoi que l'on décide d'en faire). Ainsi, cela fonctionnerait toujours comme un cliquet à l'intérieur de tout engagement "global". En d'autres termes, un Membre pourrait dépenser jusqu'à la totalité du montant autorisé au titre de la MGS, mais il ne serait jamais autorisé à dépasser ce niveau en utilisant ce à quoi il a droit implicitement dans la catégorie bleue aux fins de la MGS.

[Qu'entendez-vous par "aux fins de la MGS" ?]

43. Mais cela pourrait (et c'est d'ailleurs précisément le but) fonctionner dans l'autre sens. En d'autres termes, le Membre pourrait "dépenser" le montant autorisé au titre de la MGS dans la catégorie bleue. Sur ce modèle, la seule vraie question serait de savoir jusqu'où cette autorisation de dépenser irait. Quelles limites seraient appliquées à la transférabilité de ce montant autorisé au titre de la MGS ?

[Étonnant! Le Président propose de "bleuir" la MGS, c'est-à-dire d'utiliser une partie du soutien censé être le plus distorsif des échanges pour accorder des subventions supplémentaires de la BB qui ont toujours été présentées comme moins distorsives des échanges, même si elles ont aussi été incluses par l'Accord-cadre dans le SIDE. Et, comme une grande partie de la MGS (90% dans l'UE, 31% aux EU, durant la période 1995-00) est un faux soutien des prix du marché (SPM), la proposition du Président permettrait de convertir ce faux SPM autorisé en subventions effectives de la BB, augmentant ainsi le montant réel du SIDE au lieu de le réduire!]

44. On a présumé que le plafond global pour la catégorie bleue est encore contraignant. Ainsi, même si un Membre était formellement autorisé à dépenser jusqu'à la totalité de sa limite MGS pour tous les produits dans la catégorie bleue au lieu de la MGS, il ne pourrait pas le faire dans la pratique. Cette autorisation formelle ne pourrait jamais être utilisée de manière générale parce que le plafond global pour la catégorie bleue entrerait en jeu et empêcherait que cela se passe.

[Non, parce que la BB de l'UE est devenu le Phénix qui renaît de ses cendres ou le tonneau des Danaïdes : au fur et à mesure qu'une part accrue de la BB est transférée à la soi-disant boîte verte du RPU, la marge de la BB fixe augmente jusqu'au niveau autorisé.]

45. Cela permettrait toutefois quand même une concentration des produits dans la catégorie bleue. De fait, à première vue, la probabilité que cela se produise serait plus grande qu'avec un engagement indépendant pour la catégorie bleue. Ce n'est pas difficile à comprendre étant donné que, dans ce schéma, vous avez la possibilité de mettre toutes vos dépenses au titre de la MGS dans la catégorie bleue, ainsi que tout ce que vous auriez autrement été autorisés à faire au titre de la catégorie bleue proprement dite. Il y a une certaine logique à cela car la catégorie orange crée davantage de distorsions que la catégorie bleue, mais, si cela était encore jugé problématique, le seul moyen d'y remédier serait d'avoir d'autres conditions concernant l'autorisation combinée.

[Effectivement! De telle sorte que le Président aurait mieux fait de ne pas faire cette proposition, qui a eu cependant le mérite de révéler l'incohérence de ce système des boîtes établissant une prétendue hiérarchie entre le degré de distorsion des échanges qui en fait n'existe pas ou, plutôt, qui est l'inverse de la hiérarchie proclamée.]

II.

COTON

46. Il était clair à Hong Kong que les subventions internes à la production cotonnière qui ont des effets de distorsion des échanges doivent être réduites de manière "plus ambitieuse" que dans le cadre de "toute formule générale" qui sera convenue, et que ce résultat devrait être mis en œuvre au cours d'une période plus courte que celle qui sera généralement applicable.

47. Je note que la déclaration ne dit pas simplement "plus" que dans le cadre de la formule générale. Elle dit "*de manière plus ambitieuse*". Donc, quelle que soit la décision qui sera prise au bout du compte au sujet de ce "plus", ce ne doit pas être, d'après ce libellé, un engagement additionnel mineur, modeste ou marginal. Cet engagement doit lui-même avoir la qualité d'un engagement ambitieux en soi et cette "ambition" doit être mesurée à partir du "généralement applicable" et non à partir de zéro. En d'autres termes, son degré d'ambition se mesurera à l'aune de la formule générale et non dans l'absolu.

48. Naturellement, ce qui est crucial ici c'est ce qui pourrait être décrit comme la "formule générale". Ce qui est en jeu essentiellement c'est la MGS et la catégorie bleue. L'autre chiffre général

est, bien sûr, celui du soutien global ayant des effets de distorsion des échanges. Aucune de ces données n'est déterminée, donc ce n'est pas comme si nous avions un point fixe, dès maintenant. Mais, ce qui est clair, c'est que l'on ne peut pas donner un sens concret à ce que le Cadre ou la Déclaration de Hong Kong disent s'il n'y a pas des réductions par produit pour le coton, indépendamment de ce qui sera finalement déterminé pour les autres produits.

49. Pour la MGS, nous sommes généralement censés procéder à un "plafonnement" plutôt qu'à des réductions par produit proprement dites (bien que le Cadre lui-même envisage "certaines" réductions). Ainsi, à proprement parler, la seule façon d'interpréter raisonnablement le libellé de la Déclaration de Hong Kong est par rapport à la seule chose qui est en fait "générale" en ce qui concerne la MGS à réduire, c'est-à-dire la formule générale elle-même. Comme vous le verrez d'après ce qui précède, j'ai l'impression que, quel que soit notre résultat, le chiffre de 60 pour cent est au moins à envisager en tant que chiffre "général" pour un pays du deuxième étage et 70 pour cent pour un pays du premier étage.

50. Pour la catégorie bleue, nous ne savons même pas encore si nous procéderons par produit dans un sens ou un autre de l'expression. En attendant, nous pouvons nous orienter uniquement au moyen de la réduction générale pour la catégorie bleue qui semble envisagée, laquelle serait d'environ 50 pour cent. S'il y avait toutefois une quelconque discipline anticoncentration, cela pourrait nous donner un autre critère général sur lequel se baser potentiellement.

51. Pour ce qui est du soutien global ayant des effets de distorsions des échanges, nous devons encore négocier et selon moi, ce qui est formellement sur la table devra en fin de compte être amélioré.

52. Concrètement, nous avons la proposition des proposants. Elle reste d'actualité car elle est clairement capable d'aboutir au résultat requis d'après la Déclaration de Hong Kong. Je n'ai rien de nouveau à ajouter à ce stade, si ce n'est l'observation évidente selon laquelle les Membres obtiennent rarement exactement tout ce qu'ils demandent. Mais si les points de référence "généraux" sont bien ceux qui sont indiqués ci-dessus – et je ne peux tout simplement rien trouver d'autre qui corresponde d'une manière plausible au sens de ce terme – nous avons en réalité une zone d'approximation qui est effectivement en jeu: là où se situent les suggestions concrètes des proposants, et là où, au-delà du chiffre général (qui pour la MGS semble être d'au moins 60 pour cent et pour le soutien global sera quelque part aux environs de 53 pour cent pour un pays du deuxième étage), une majoration pourrait raisonnablement encore être qualifiée d'"ambitieuse".

53. Naturellement, si nous devions opter pour des plafonds combinés pour la catégorie bleue et la MGS, nous aurions un autre point de référence potentiel pour le chiffre "général".

[1] L'analyse du Président sur le problème du coton est trop restrictive et non conforme à la Déclaration de Hong Kong qui a décidé, dans son paragraphe 11, que "Toutes les formes de subventions à l'exportation pour le coton seront éliminées par les pays développés en 2006", et ceci "Sans préjudice des droits et obligations actuels des Membres dans le cadre de l'OMC, y compris ceux qui découlent des décisions prises par l'Organe de règlement des différends".

Précisément l'Organe d'appel a jugé le 3 décembre 2001, dans l'affaire Produits laitiers du Canada, comme on l'a rappelé (commentaires du paragraphe 35), que (entre autres) "si le soutien interne pouvait être utilisé, sans limite, pour soutenir les exportations, cela compromettrait les avantages censés découler des engagements en matière de subventions à l'exportation pris par un Membre de l'OMC" (paragraphe 91).

2) En effet les EU ont seulement éliminé le 1^{er} août 2006 leurs subventions STEP 2 aux exportateurs et utilisateurs internes mais, comme 70% du coton des EU a été exporté en 2005, finalement l'élimination des exportations formelles à l'exportation de 253 M\$ du STEP 2 n'a représenté que 8,1% des 3,128 Md\$ de subventions accordées au coton exporté en 2005!

Tableau 7 – Evolution de la production et des exportations du coton des USA

Millions bales (480 lb)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 E
Production	18,793	13,918	16,968	17,188	20,303	17,209	18,255	23,251	23,161	23,700
Exportations	7,500	4,298	6,750	6,740	11,000	11,900	13,758	14,409	16,200	16,800
Exportations/production	39,91%	30,88%	40,30%	39,21%	53,28%	69,15%	75,37%	61,97%	69,95%	70,89%

Source : <http://www.ers.usda.gov/publications/so/view.asp?f=field/cws-bb/>

E : estimation au 10-02-06

Sur des subventions totales au coton de 4,692 Md\$ en 2005 – elles n'ont jamais été aussi fortes –, 4,439 Md\$ sont des subventions internes, dont 329 M\$ aux filatures et 4,110 Md\$ aux agriculteurs. Comme 69,95% du coton a été exporté, 2,875 Md\$ ont été des subventions internes au coton exporté et, en ajoutant les 253 M\$ du STEP 2 aux exportateurs, les subventions totales au coton exporté ont atteint 3,128 Md\$.

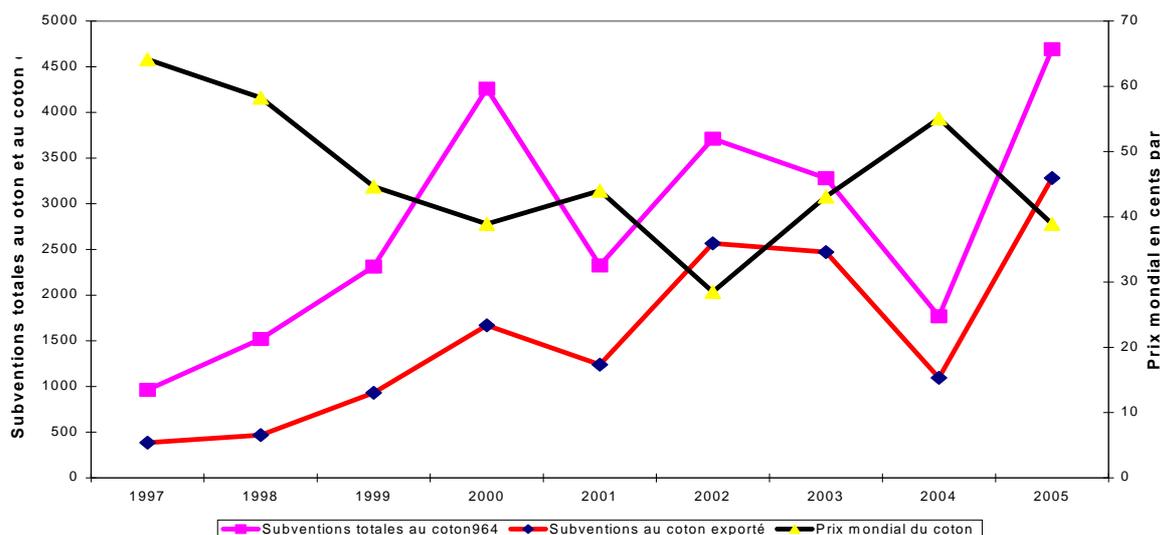
Tableau 8 – Subventions totales des EU au coton et au coton exporté de 1997 à 2006

Milliards de \$	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 E
Subventions de la CCC	0,561	1,132	1,882	3,809	1,868	3,307	2,889	1,372	4,281
Subventions aux assurances	0,403	0,388	0,431	0,450	0,457	0,405	0,391	0,396	0,411
Subventions totales	0,964	1,520	2,313	4,259	2,325	3,712	3,280	1,768	4,692
STEP 2 aux exportateurs		0,180	0,113	0,185	0,091	0,106	0,198	0,158	0,253
Subventions intérieures totales		1,340	2,200	4,074	2,234	3,606	3,082	1,610	4,439
STEP 2 aux industries textiles		0,236	0,166	0,260	0,145	0,072	0,257	0,205	0,329
Subvent. intér. tot. aux agriculteurs		1,104	2,034	3,814	2,089	3,534	2,825	1,405	4,110
" part au coton exporté		0,341	0,820	1,495	1,113	2,444	2,129	0,871	2,875
Subventions totales au coton exporté		0,521	0,933	1,680	1,204	2,550	2,327	1,029	3,128

Source: <http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2005/12dec/aotab35.xls>; Cotton Outlook 10 February 2006 E: estimations de novembre 2005, donc fiables pour l'année civile 2005.

Le graphique suivant montre que le prix mondial du coton a clairement évolué en sens inverse au niveau des subventions au coton exporté des EU si bien que la corrélation semble évidente.

Subventions américaines au coton et prix mondial du coton



Le Président a aussi oublié de rappeler aux Membres que le Brésil a été obligé de requérir le 18 août 2006 un nouveau panel contre les EU qui n'ont pas respecté le jugement de l'Organe d'appel de l'OMC du 3 mars 2005, notamment ils n'ont pas arrêté les marketing loans et PCC aux producteurs de coton et les garanties de crédit aux exportateurs de coton, qui avaient été jugés avoir un effet dépressif sur le prix mondial du coton.

Autrement dit après ces précédents de l'Organe d'appel sur les affaires des Produits laitiers du Canada et du coton des EU (confirmés par l'affaire du sucre de l'UE), les Membres de l'OMC devraient considérer que toutes les subventions internes aux produits exportés sont des subventions à l'exportation. Si bien que les EU auraient dû éliminer en 2006 les 2,875 Md\$ de subventions internes au coton exporté.

Qui plus est l'USDA a proposé d'accroître de 65% sur les 5 ans du prochain Farm Bill les paiements directs au coton, ce qui est une provocation pour les PED exportateurs de coton dans la mesure où ces subventions ne seraient pas incluses dans la marge de dumping du coton des EU exporté.

Puisque le nombre des exploitations américaines de coton a baissé de 33 640 en 1997 à 24 805 en 2002, soit de 1 767 par an, elles étaient probablement au plus de 20 000 en 2005.

Si bien que le producteur américain moyen de coton a reçu 205 500 \$ de subventions en 2005, soit de 403 à 541 fois le revenu moyen par tête des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre membres du C4 (Bénin, Burkina Faso, Tchad, Mali). Et la subvention au coton exporté par producteur américain a été de 307 à 412 fois le revenu moyen par tête des pays du C4.

Tableau 9 – Subventions des EU au coton et coton exporté par exploitation et revenu par tête du C4

En \$	Bénin	Burkina Faso	Tchad	Mali
PIB par tête des pays du C4 en 2005	510	400	400	380
Subvention totale par exploitation des EU/PIB par tête du C4	403	514	514	541
Subvention totale au coton exporté par expl. EU/PIB par tête du C4	307	391	391	412

Source : Recensement de l'agriculture des EU de 1997 et 2002 et World Bank country data profiles.

3) L'UE a toujours proclamé être un "fair trader" pour le coton comme étant l'un des tout premiers importateurs mondiaux, sans droits de douane ni subventions à l'exportation. A tel point qu'elle a été capable de convaincre que, contrairement aux EU, elle était le meilleur ami du C4 dans son combat sur le coton à l'OMC.

Pourtant, bien que la production de l'UE ait baissé de seulement 4% de 1997 à 2004, ses importations ont été réduites de moitié et ses exportations ont augmenté de 60% si bien que la part de la production exportée a bondi de 37% à 62%.

En conséquence, si les aides directes totales au coton n'ont augmenté que de 4,4%, celles au coton exporté ont bondi de 72,8%! Et les aides directes totales aux producteurs de coton de l'UE ont dépassé de 61% en moyenne la valeur des exportations du C4 tandis que les aides directes au coton de l'UE exporté ont représenté 73,3% de la même valeur.

Tableau 10 – Subventions de l'UE au coton et au coton exporté de 1997 à 2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Moyenne		
1000 tonnes et millions d'€									97-00	01-04	01-04/97-00
Production (1000 tonnes)	478	501	572	521	514	445	463	460	518	471	-9,1%
Importations "	932	857	691	761	675	685	532	439	810	583	-28,0%
Exportations "	178	130	251	234	245	203	255	284	198	247	+24,7%
Exportations/production	37,2%	25,9%	43,9%	44,9%	47,7%	45,6%	55,1%	61,7%	38,2%	52,4%	+37,2%
Consommation apparente	1 232	1 228	1 012	1 048	944	927	740	615	1 130	807	-28,6%
Subventions au coton (M d'€)	800	761	903	855	733	804	873	835	830	811	-2,3%
Subventions à l'exportation "	298	197	396	384	350	367	481	515	319	428	+34,2%

Source : FAOSTAT et Commission européenne, DG Agriculture

Un autre impact très dommageable de la politique de l'UE envers le C4 résulte des pressions qu'elle a exercées sur les pays francophones d'Afrique sub-saharienne pour que ces pays maintiennent une parité fixe entre le franc CFA (FCFA) et l'euro. Pourtant, comme l'euro s'est fortement apprécié vis-à-vis

du dollar (ou le dollar s'est fortement déprécié vis-à-vis de l'euro), de 52% de 2001 au 20 avril 2007, et parce que, comme la plupart des matières premières, le coton est exporté en dollars, cela a entraîné d'énormes pertes de recettes pour les exportations de coton. Ainsi les exportations de coton des 6 pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Togo) ont augmenté de 50,3% en \$ de 2001 à 2004 (de 571 M\$ à 858 M\$) mais de 8,2% seulement en € (de 638 M€ à 690 M€). Elles ont donc subi une perte de change de 518 M de 2002 à 2004, dont 268 M€ en 2004, ce qui équivaut à une baisse de prix de 39%!

Autrement dit, cette perte de change venant indirectement de la dépréciation du dollar vis-à-vis de l'euro est pire pour les exportateurs de coton de la zone CFA que l'effet dépressif des subventions des EU sur le prix mondial en dollar!

Table 11 – Les pertes de change des exportations de coton du C4 de 1999 à 2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Volume exporté (1000 tonnes)	324	474	422	435	367	514	661	540
Valeur exportée en millions \$	484	656	494	405	453	453	720	690
Valeur exportée en millions €	412	585	464	439	506	479	636	555
Taux de change : \$ par €	1,1749	1,1211	1,0658	0,9236	0,8956	0,9456	1,1312	1,2439
Prix d'exportation en \$/tonne	1 494	1 384	1 171	931	1 234	881	1 089	1 278
Prix d'exportation en €/tonne	1 272	1 235	1 099	1, 008	1 378	932	963	1 027

Source: FAOSTAT, European Central Bank's Statistical pocket book 2006

Si cela semble nous éloigner du problème du coton à l'OMC, en fait pas du tout car le mandat de la Déclaration de Hong Kong est de "traiter le coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture s'agissant de toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges qui affectent le secteur" (non souligné dans la Déclaration). La politique de change a de toute évidence un énorme effet de distorsion des échanges. Cependant il est difficile de répartir les responsabilités entre les EU et l'UE et de conclure que c'est le dollar qui s'est trop déprécié ou l'euro qui s'est trop apprécié, la responsabilité étant probablement partagée. En tout cas l'impact sur les producteurs de coton d'Afrique francophone a été énorme, et le devient encore plus depuis 2006, et il doit être compensé. Au reste il a affecté toutes leurs exportations, notamment le cacao, et pas seulement le coton.]

III. CONCURRENCE À L'EXPORTATION

A. SUBVENTIONS A L'EXPORTATION

54. Je pense qu'il est désormais certain que l'entrée en vigueur de cet accord ne pourra pas avoir lieu avant le 1^{er} janvier 2009. Cet aspect du projet de texte devrait donc être modifié, y compris le milieu de la période qui tombera désormais à la mi-2011. Cela signifie que nous avons, dans les faits, une période de mise en œuvre de cinq ans si nous maintenons telle quelle la date de 2013. Une "partie substantielle" devra être réalisée pour la fin de la première moitié de la période de mise en œuvre. J'ai la vague impression qu'en fin de compte, entre 50 pour cent et les deux tiers seront achevés pour le milieu de la période. Mais le fait, insolite, que le milieu de la période tombe au milieu d'une année, vous ménageant deux intervalles de deux ans et demi, peut aussi nous amener à l'issue logique suivante: réaliser 50 pour cent d'ici à la fin de la deuxième année (c'est-à-dire à la fin de 2010), en laissant 50 pour cent pour les trois dernières années.

55. Selon moi, ce qui précède vaudrait essentiellement pour ce qui est de valeur. Nos positions sont très éloignées s'agissant des engagements concernant la valeur par rapport au volume. S'agissant du volume, la question reste à régler, les vues étant carrément opposées. Je pense que cette négociation doit encore progresser et n'est pas sans lien avec d'autres éléments relevant de ce pilier. La seule observation que je ferais à ce stade est que l'Accord sur l'agriculture existant comporte des engagements spécifiques concernant le volume ainsi que des engagements concernant la valeur. Il ne s'agit pas là d'un point de principe général mais d'un fait concret qui a une incidence sur notre futur point de départ effectif. Il m'est difficile de croire que, que l'on se place sur un plan systémique ou

dans une toute autre optique de négociation, il va s'avérer réaliste de penser que, dans le cadre de cette négociation, nous finirons par revenir (au sens d'assouplir) sur les engagements concrets antérieurs. J'ai donc du mal à imaginer que, du moins, les engagements existants concernant le volume ne continuent pas à constituer un plancher effectif même si l'avis selon lequel il ne devrait pas y avoir à l'avenir d'autres réductions des quantités doit en fin de compte prévaloir.

[Comme on vient de le commenter cet enjeu valeur-volume est étroitement lié à celui du taux de change qui devrait être discuté dans les négociations et pas seulement laissé à l'arbitrage du FMI.]

B. AIDE ALIMENTAIRE

56. Bien que les nouvelles disciplines possibles sur l'aide alimentaire reproduites à l'Annexe K du projet de modalités possibles comportent un bon nombre de crochets, ces derniers soit représentent des différences relativement mineures, soit appellent des décisions relativement claires. Il est temps de les prendre.

57. Il faudrait certaines dispositions générales qui s'appliqueraient à la totalité de l'aide alimentaire dans toutes les circonstances. Elle devrait être: déterminée par les besoins; sans lien avec les exportations commerciales de biens ou de services; et ne devrait pas être liée aux objectifs de développement des marchés des Membres donateurs. Il y a eu des divergences sur le point de savoir si l'aide alimentaire devrait être exclusivement sous forme de dons. Toutefois, l'idée que l'aide alimentaire devrait être accordée à des conditions favorables n'a guère de partisans. En outre, il existe des dispositions concernant les crédits à l'exportation qui prévoient quoi qu'il en soit des circonstances exceptionnelles. Je pense donc que la seule position générale qui est désormais valable est que l'aide alimentaire doit être fournie intégralement sous forme de dons.

58. Certains étaient favorables à l'inclusion d'une définition d'une situation d'urgence dans les règles de l'OMC sur l'aide alimentaire, mais il me semble pour le moins clair que ce n'est pas à l'OMC d'essayer de s'ériger en autorité compétente pour porter un jugement sur ces choses. Elle n'est tout simplement pas crédible car elle n'a pas les compétences pour ce faire; ce n'est pas non plus son rôle de devenir en quelque sorte juge et partie en la matière dans le système international. La définition qui a été considérée est celle du Programme alimentaire mondial (figurant dans les documents WFP/EB.1/2005/13 et WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1). Il serait peut-être bon en outre d'indiquer que ce n'est pas la première définition utilisée par le PAM et que d'autres organisations internationales utilisent des définitions légèrement différentes. Par conséquent, en l'absence d'une raison impérieuse de ne pas tenir compte des définitions utilisées par les organismes chargés d'administrer et de délivrer l'aide alimentaire, il me semblerait raisonnable, en matière de définition, de ne pas aller au-delà de l'inclusion de la définition du PAM en tant que référence.

59. Quant à l'entité qui devrait avoir le droit de déclarer une situation d'urgence, le droit international actuel semble très clair – il s'agit d'un gouvernement souverain ou, dans des circonstances exceptionnelles, du Secrétaire général des Nations Unies. Je suppose que nous n'avons pas l'intention d'essayer de manière absurde de revenir là-dessus, de sorte que les règles que nous élaborerons devront respecter cet état de fait.

60. Mais la question plus concrète qui se pose est de savoir comment parvenir à l'opérationnalisation de ce que cela impliquerait en quelque sorte du point de vue du déclenchement de l'accès à un régime de protection. Les principales étapes du processus se rapportant aux situations d'urgence sont les évaluations des besoins et le processus d'appels d'urgence. Pour nous, la question qui s'est posée a été de savoir quelles entités seraient habilitées à ces fins.

61. Je n'ai entendu aucun argument crédible qui remette en cause le fait qu'il devrait s'agir des institutions des Nations Unies pertinentes (y compris le Programme alimentaire mondial et le Processus d'appels consolidés des Nations Unies), du Comité international de la Croix-Rouge et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elles sont donc clairement déterminées. Elles constitueraient les "déclencheurs" traditionnels *a priori* reconnus. Je ne vois pas très bien quel problème il y aurait avec une "organisation intergouvernementale internationale pertinente" à supposer qu'elle ait un caractère véritablement international.

62. Les points qui ont suscité le plus de doutes ou de questions ont été les suivants: le pays où la situation d'urgence existe; les organisations humanitaires régionales, les organisations humanitaires non gouvernementales ou les organismes caritatifs privés pertinents.

63. Il serait peut-être plus simple d'élaborer des règles de l'OMC sur la Catégorie sûre si toutes les situations d'urgence respectaient l'enchaînement des étapes, à savoir l'événement causant la situation d'urgence, la déclaration d'une situation d'urgence, l'évaluation des besoins et l'appel émanant d'une institution reconnue. Mais le monde réel n'est pas aussi bien ordonné. Dans la réalité, il y aura des cas où il ne sera ni faisable ni humainement concevable de surseoir à une action en attendant que le processus idéal suive son cours. Je n'ai entendu aucun argument convaincant qui démente cela et des cas concrets indiscutables ont été mentionnés. Il serait absurde de croire que nous faisons du bon travail en établissant en fin de compte des règles qui auraient pour effet dans la pratique d'empêcher que des réponses humanitaires légitimes soient apportées aux situations d'urgence.

64. Ainsi, nous ne pouvons nier qu'il y a eu, et qu'il peut y avoir, des situations dans lesquelles il est nécessaire de répondre à une situation d'urgence avant qu'une déclaration/une évaluation des besoins, etc., soit effectuée par une institution des Nations Unies. Normalement, cela serait déclenché par un appel du gouvernement concerné. Mais il peut y avoir des cas où le gouvernement concerné ne le fait pas alors même qu'il existe indéniablement une situation humanitaire d'urgence de son ressort. Et il se pourrait parfaitement que la communauté internationale soit avertie par une organisation non gouvernementale. Par conséquent, il est nécessaire de prendre ces situations en compte dans la Catégorie sûre. On peut supposer qu'elles ne constitueront de toute façon pas la norme, de sorte que l'approche logique consiste à indiquer clairement que nous prévoyons des critères de notification additionnels pour ces situations, ainsi qu'une déclaration d'appel *ex post* émanant de l'une des organisations ou institutions reconnues ci-dessus comme ayant qualité pour effectuer les évaluations des besoins et les appels d'urgence.

65. En ce qui concerne les organisations intergouvernementales régionales, la question ne peut être réglée dans l'abstrait. Il nous faut une liste. À moins que quelqu'un n'avance une raison de bonne foi pour rejeter une organisation candidate, elle est inscrite sur la liste. Nous pouvons toujours demander leur avis aux spécialistes si nous ne connaissons pas nous-mêmes la réponse. Nous obtenons un avis consultatif et elles sont ou non inscrites sur la liste.

66. Il me semble que vous êtes raisonnablement satisfaits du concept d'organisation "non gouvernementale", si ce n'est que cette expression peut être relativement imprécise (de même que l'expression "organisme caritatif privé"). D'aucuns craignent que nous ne laissions la porte ouverte, par exemple, à des organisations qui sont effectivement (même si elles ne le sont pas sur le plan technique) des organisations commerciales. Je suggérerais que cela soit réglé au moyen d'une formulation judicieuse. Les organisations non gouvernementales ou les organismes caritatifs devraient être définis comme ayant un rôle, un statut et des antécédents qui soient démontrables et reconnus par les organisations humanitaires internationales. Aucune entité effectivement régie ou influencée par des considérations commerciales n'aurait ce statut à moins qu'elle ne figure sur une liste positive entérinée en tant que telle par l'institution pertinente des États-Unis, etc. Et il ne nous est assurément pas impossible de leur demander conseil si nous avons des problèmes pour le déterminer nous-mêmes.

67. Enfin, dans le cadre de la Catégorie sûre, la question se pose de savoir quelle serait la durée de la situation d'urgence ou, plus exactement, pendant combien de temps une aide alimentaire pourrait être fournie dans le cadre de cette catégorie. Bien que certains restent favorables à un laps de temps prédéfini, je reste logiquement convaincu que, si nous ne sommes pas compétents pour déterminer s'il existe une situation d'urgence, nous ne sommes pas plus compétents pour déterminer à quel moment elle prend fin. C'est une chose qui devrait être déterminée par les institutions reconnues qui sont déjà chargées de l'évaluation des besoins et de l'appel d'urgence. Ce qui pourrait être judicieux, ce serait de prévoir qu'un Membre reste libre à tout moment de demander à l'institution des Nations Unies/l'organisation humanitaire internationale pertinentes son avis sur une telle question au cas où on ne dispose pas d'un avis indépendant. Si tel était le cas, l'OMC serait liée par cet avis.

68. S'agissant de l'aide alimentaire en nature fournie dans des situations autres que d'urgence, je sais bien que beaucoup sont fermement d'avis qu'elle devrait tout simplement être éliminée et remplacée par une aide alimentaire intégralement en espèces. Cependant, je n'ai constaté aucun progrès sur cette question et j'ai le sentiment que ce n'est tout simplement pas le résultat qui sera obtenu dans les quelques semaines et mois à venir. Je vois par conséquent deux grandes approches. Premièrement, il existe une approche fondée sur des disciplines rigoureuses concernant l'aide alimentaire en nature. Les disciplines qui, selon moi, pourraient être appliquées à l'aide en nature

seraient les suivantes: l'aide sera fondée sur une évaluation des besoins conduite par une institution reconnue (telle que les Nations Unies ou la Croix-Rouge); elle sera ciblée sur une population vulnérable identifiée; et elle sera fournie pour répondre à des objectifs de développement ou à des besoins nutritionnels spécifiques. D'autres organisations ayant une responsabilité directe dans ce domaine, telles que le Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents de la FAO, peuvent avoir des règles additionnelles ou pourraient en élaborer prochainement. Nous devrions prévoir que tout ce qui sera réalisé là en termes de progrès pourra être applicable ici. Deuxièmement, on pourrait reconnaître qu'il est souhaitable de passer à une aide en espèces. Cela pourrait aller de pair avec l'engagement de réfléchir aux moyens d'atteindre cet objectif à l'aide d'un réexamen de ces disciplines dans, par exemple, quatre ans. En outre, on pourrait maintenant prendre l'engagement – sans aller jusqu'à l'élimination totale – d'avoir atteint au moins un certain pourcentage d'aide en espèces d'ici à cette phase de réexamen dans quatre ans.

69. S'agissant des réexportations d'aide alimentaire, je pense que nous sommes effectivement arrivés à quelque chose. Ce qu'il faut empêcher, c'est la vente commerciale dans le pays A de produits alimentaires qui étaient destinés en tant qu'aide alimentaire au pays B. Toutefois, nous n'entendons pas entraver le transfert de l'aide alimentaire du pays B au pays C lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'un programme des Nations Unies.

70. Je n'ai pas le sentiment que, dans le laps de temps dont nous disposons, nous parviendrons à un accord en vue de l'élimination pure et simple de la monétisation. La voie des disciplines semble être la seule option, conformément à ce qui suit: uniquement dans des circonstances exceptionnelles; pour financer des activités qui sont directement liées à la livraison de l'aide alimentaire aux bénéficiaires finals ou à la facilitation de l'achat d'intrants agricoles, en cas de besoin, par les bénéficiaires finals. En outre, on pourrait prévoir que la monétisation aura lieu sous les auspices de la principale institution humanitaire des Nations Unies et de l'autorité gouvernementale bénéficiaire, ou à tout le moins fera l'objet d'un réexamen et d'observations par cette institution et cette autorité, afin de faire en sorte que le risque de détournement commercial et de découragement de la production locale soit minimale. Nous pourrions aussi procéder à un réexamen de la monétisation dans quatre ans avec pour instruction d'actualiser les disciplines à la lumière des avis fournis par ces organismes.

71. Pour garantir la conformité de l'aide alimentaire avec les règles, il est essentiel que nous élaborions des dispositions appropriées en matière de suivi et de surveillance, en particulier pour l'aide alimentaire dans les situations autres que d'urgence et pour l'aide alimentaire d'urgence fournie avant qu'un appel ne soit lancé. De telles prescriptions en matière de notification devraient viser à la fois les notifications *ex ante* et *ex post*, et un moyen de garantir le respect de ces prescriptions serait également nécessaire.

C. ENTREPRISES COMMERCIALES D'ÉTAT EXPORTATRICES

72. J'envisagerai le maintien d'un bref paragraphe d'introduction suivi de dispositions de fond sur: la définition d'une entreprise commerciale d'État; les disciplines concernant les subventions à l'exportation, le financement par les pouvoirs publics, la garantie contre les pertes et les pouvoirs de monopole; le traitement spécial et différencié; et le suivi et la surveillance. En ce qui concerne le paragraphe introductif, c'était l'une des rares parties du projet de modalités proposé qui ne comportait pas de crochets et je ne vois donc aucune raison de le modifier.

73. S'agissant de la définition d'une entreprise commerciale d'État exportatrice, le choix est vraiment très simple: nous utilisons la définition actuelle telle qu'elle figure dans le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XVII et la modifions légèrement afin qu'elle fasse référence aux entreprises commerciales d'État qui vendent des produits agricoles à l'exportation; ou nous nous risquons à élargir cette définition afin d'inclure les entreprises auxquelles ont été accordés des avantages en ce qui concerne les exportations de produits agricoles et les entreprises qui ont *de facto* des droits, privilèges ou avantages exclusifs ou spéciaux, ou autre chose de ce genre. Franchement, je doute qu'il soit sage de choisir d'apporter des modifications de fond à une définition qui est déjà bien établie, d'autant plus que je n'ai pas vraiment l'impression que quiconque sache vraiment où conduira effectivement un libellé davantage modifié sur le fond, et il est certainement très difficile d'expliquer ce qui est "bon" et ce qui est "mauvais" dans les définitions plus larges qui ont été proposées à divers moments, et à fortiori s'il y a un moyen fiable sur le plan opérationnel de distinguer les entreprises commerciales d'État des entreprises "privées" au lieu de rendre involontairement cette distinction

inintelligible. Par conséquent, à moins que j'entende des arguments convaincants à l'effet contraire, j'opterai pour la prudence.

74. Il n'y a pas eu d'objection au libellé proposé dans le projet de modalités possibles en ce qui concernait l'élimination des subventions à l'exportation, de sorte que mon hypothèse de travail est que nous le garderons.

75. S'agissant du financement par les pouvoirs publics et de la garantie contre les pertes, des désaccords subsistent sur le point de savoir si la liste de mesures visées par ce financement et cette garantie devrait être exhaustive ou indicative. Si ce dont il s'agit, c'est le financement par les pouvoirs publics ou la garantie des pouvoirs publics contre les pertes, c'est là où se situe la principale obligation. On peut supposer que les formes qui viendront ensuite, et seront spécifiées, feront apparaître sans le moindre doute qu'elles sont ce qu'elles sont censées être, afin qu'il ne puisse pas y avoir d'argument à priori les concernant. Je ne sais pas s'il existe d'autres formes, mais le fait est assurément que la catégorie principale est applicable et qu'il pourrait fort bien y avoir autre chose même si nous cela ne nous vient pas à l'esprit maintenant. Ce serait, en principe, quelque chose qui pourrait être évalué par un groupe d'experts sur la base des faits. Par conséquent, la meilleure solution est que la liste des pratiques relevant du financement par les pouvoirs publics et de la garantie contre les pertes soit indicative et non exhaustive.

76. Une décision est également requise sur le point de savoir si les entreprises commerciales d'État exportatrices devraient être autorisées à avoir des pouvoirs de monopole. Certains croyaient très fermement que l'utilisation des pouvoirs de monopole devrait être interdite, et d'autres croyaient tout aussi fermement que ces pouvoirs ne devraient pas être interdits. Bien que le libellé de la Déclaration de Hong Kong ne fasse pas référence à une interdiction mais à des disciplines applicables à l'utilisation future des pouvoirs de monopole, il fait également référence à l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation. Je ne vois aucune raison pour laquelle la première option figurant dans le premier projet de texte ne serait pas compatible avec le cadre et la Déclaration de Hong Kong, et mon hypothèse de travail est que nous nous en tiendrons, au moins pour le moment, à cela. Je pense aussi qu'en fin de compte, nous irons plus loin que cela. Le point qui me paraît moins clair, c'est celui de savoir si nous aurons une proscription globale des pouvoirs de monopole à l'exportation pour les entreprises visées ou une liste de pouvoirs par entité. Cependant, selon moi, nous aurons l'une ou l'autre d'ici à l'échéance de 2013.

77. Le mandat prescrit que nous accordions une attention spéciale en vue du maintien du statut de monopole pour les entreprises commerciales d'État des pays en développement Membres qui jouissent de privilèges spéciaux pour préserver la stabilité des prix à la consommation intérieure et assurer la sécurité alimentaire. Dans une certaine mesure, cela pourrait se faire si tous les Membres étaient autorisés à avoir des entreprises commerciales d'État disposant d'un statut de monopole. Toutefois, si, comme je le suggère, le statut de monopole des entreprises commerciales d'État exportatrices prend fin, au moins jusqu'à un certain point, il nous faudra examiner quelle attention spéciale devrait être accordée au maintien d'un tel statut pour les entreprises commerciales d'État des pays en développement.

78. Les règles qui ont été examinées auparavant envisageaient une double approche: permettre explicitement les pouvoirs de monopole pour les entreprises commerciales d'État s'occupant des produits agricoles dans les pays en développement dans le cas de celles qui jouissaient de privilèges spéciaux pour préserver la stabilité des prix à la consommation intérieure et assurer la sécurité alimentaire; et, en outre, appliquer cette exception aux entreprises commerciales d'État qui détenaient une part limitée du commerce mondial. Cela semble être une approche raisonnable car elle respecte le mandat et exempte les entités qui n'auraient pratiquement aucune influence sur les marchés mondiaux.

D. CREDITS A L'EXPORTATION, GARANTIES DE CREDIT A L'EXPORTATION OU PROGRAMMES D'ASSURANCE

79. Le mandat des négociations est d'assurer l'élimination, pour la fin de 2013, des crédits à l'exportation, des garanties de crédit à l'exportation et des programmes d'assurance ayant des périodes de remboursement supérieures à 180 jours, qui ne sont pas conformes aux disciplines à convenir. Ces disciplines sont censées porter, entre autres, sur le paiement d'intérêts, les taux d'intérêt minimaux, les prescriptions en matière de primes minimales et d'autres éléments pouvant constituer des subventions ou avoir autrement des effets de distorsion des échanges. De plus, de tels programmes devraient s'autofinancer, reflétant la compatibilité avec le marché, et la période devrait être d'une durée

suffisamment courte pour qu'une réelle discipline axée sur les conditions commerciales ne soit pas effectivement contournée.

Crédits à l'exportation, garanties de crédit à l'exportation ou programmes d'assurance ayant des périodes de remboursement supérieures à 180 jours

80. Bien que le mandat soit très clair en ce qui concerne l'élimination des crédits à l'exportation pour la fin de 2013, nous devons examiner le calendrier de leur élimination. Je ne pense pas encore que la solution la plus simple soit effectivement hors de portée: à savoir, éliminer les crédits à l'exportation immédiatement, dès le début de la mise en œuvre. À mon avis, il s'agit de choisir entre cette solution et la décision d'éliminer immédiatement les crédits d'une durée de plus de 180 jours pour tout produit pour lequel aucun engagement de réduction n'a été inscrit dans la liste d'un Membre, et de retirer progressivement les crédits à l'exportation pour les autres produits parallèlement au retrait progressif des subventions directes à l'exportation. À l'évidence, un tel programme d'élimination ne pourrait pas être interprété comme impliquant la création d'un quelconque droit d'accorder des subventions à l'exportation excédant les engagements en matière de quantités et de dépenses budgétaires inscrits dans les listes des Membres.

Crédits à l'exportation, garanties de crédit à l'exportation ou programmes d'assurance ayant des périodes de remboursement de 180 jours ou moins

Formes et fournisseurs de soutien au financement à l'exportation soumis à discipline

81. Deux approches principales pour examiner la question des crédits à l'exportation sont apparues au cours des négociations de l'an dernier. L'une d'elles mettait l'accent sur une période d'autofinancement de courte durée et une gamme étroite d'instruments de financement à l'exportation autorisés comme moyen simple d'assurer la compatibilité avec le marché. Selon cette approche, le seul instrument financier serait une couverture du risque pur.

82. L'autre approche est plus générale et davantage axée sur des règles et elle semblerait recevoir un plus large soutien parmi les Membres. Elle autoriserait une gamme d'instruments financiers toujours limitée mais plus large que la simple couverture du risque pur.

83. La proposition de limiter les instruments financiers autorisés à la couverture du risque empêcherait de fait un Membre d'accorder des crédits à l'exportation – bien qu'il soit expressément indiqué dans le mandat que les disciplines à élaborer doivent couvrir les programmes d'exportation, de garanties et d'assurance. Bien que le fait de chercher à restreindre les programmes autorisés à la seule couverture du risque soit une position de négociation valable, cela ne correspond pas au mandat et, à mon avis, la prescription plus générale d'éliminer les subventions à l'exportation dans ce domaine peut être appliquée au moyen de disciplines concernant les crédits à l'exportation, y compris le soutien financier direct et les accords de crédit de gouvernement à gouvernement.

84. Par conséquent, je ne vois pas la nécessité de modifier quoi que ce soit dans la section sur les formes et fournisseurs de soutien au financement à l'exportation, à l'Annexe I du Projet de modalités possibles, hormis la suppression des crochets, ce qui signifie que le soutien du financement à l'exportation accordé par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'État serait aussi expressément visé par ces règles. Je sais qu'il existe un autre ensemble de règles concernant les entreprises commerciales d'État exportatrices mais, sans arguments contraires convaincants, je ne vois aucune raison d'exclure de la liste des fournisseurs de soutien au financement à l'exportation une entité d'État susceptible de fournir un tel soutien.

Autofinancement

85. Il y a des vues extrêmes sur ce que devrait être la période d'autofinancement qui serait d'une durée suffisamment courte pour qu'une réelle discipline axée sur les conditions commerciales ne soit pas effectivement contournée. Les deux extrêmes qui ont été proposés sont de un an et de 15 ans. Une année est une durée trop courte, même pour des cycles de crédit de 180 jours. Quinze ans est une durée beaucoup trop longue. En fait, ces deux positions simplifient la question à l'excès. Il apparaîtrait plus raisonnable de poursuivre une idée qui a été avancée au cours des consultations de l'année dernière et qui consisterait à appliquer un processus en deux étapes pour évaluer l'autofinancement: a) une période d'évaluation initiale, de deux ans par exemple, à la fin de laquelle,

si le programme de crédit à l'exportation ne s'est pas autofinancé, le Membre serait obligé de prendre des mesures pour remédier à la situation; et b) une période plus longue, de cinq ans par exemple, à la fin de laquelle le Membre devrait montrer que le programme s'est effectivement autofinancé.

Délai de remboursement maximal

86. À la différence de certains autres domaines du Cadre, la section sur la durée maximale des crédits à l'exportation est très claire: 180 jours sans exception. Bien que cela ne soit probablement pas approprié pour certains produits agricoles, comme les animaux reproducteurs et le matériel de reproduction des végétaux, le Cadre ne laisse guère de doute. Aussi, sauf accord général, cela devra rester comme convenu – 180 jours pour tous les produits agricoles. Évidemment une période maximale de 180 jours n'a guère de sens si l'on ne sait pas quand elle doit commencer. Bien que plusieurs propositions aient été faites, il me semble que, d'après la grande majorité des avis, cela devrait être la date d'arrivée ou la date moyenne pondérée d'arrivée dans le cas des crédits couvrant plus d'une livraison.

Autres disciplines

87. Outre l'autofinancement et le délai de remboursement maximal, il est nécessaire d'établir des disciplines concernant le paiement d'intérêts, les taux d'intérêts minimaux, les primes de risque, le partage des risques et le risque de change. Bien qu'il y ait eu quelques divergences de vues sur ces sections du projet de modalités possibles, celles-ci ne semblaient pas insurmontables. Je n'ai pas l'intention de traiter de l'élaboration de disciplines concernant les calculs du financement, comme certains l'avaient suggéré. Toutefois, des disciplines pourraient être nécessaires pour ce qui est des mesures de prévention des pertes, en particulier dans la mesure où cela est lié à la période d'autofinancement.

Traitement spécial et différencié

88. Il y a deux éléments du traitement spécial et différencié que nous devons examiner. Le premier concerne les pays en développement qui accordent des crédits à l'exportation et le second, les pays en développement qui reçoivent des crédits à l'exportation.

Pays les moins avancés et pays en développement importateurs nets de produits alimentaires

89. Le mandat exige que les disciplines concernant les crédits à l'exportation prévoient de manière appropriée un traitement différencié en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. À cela est liée la question de savoir quelles règles, s'il y a lieu, devraient s'appliquer dans des circonstances exceptionnelles auxquelles il n'est pas possible de répondre de façon adéquate par une aide alimentaire, des crédits à l'exportation commerciaux ou des facilités de financement préférentielles.

90. Le fait est que les situations en question se sont produites dans le passé et se produiront probablement dans l'avenir; aussi faudrait-il prévoir des conditions plus flexibles applicables dans ces situations. À mon avis, la manière de procéder la plus pratique serait d'autoriser des arrangements de financement à l'exportation si le pays en développement importateur en fait la demande et de le notifier à tous les Membres pour que tous les exportateurs aient la possibilité de répondre. Les détails de toutes mesures de financement à l'exportation prises pour répondre à cette demande devraient être notifiés au Comité de l'agriculture.

91. En ce qui concerne les crédits à l'exportation accordés par les pays en développement exportateurs, il y aura une période de mise en œuvre plus longue mais rien n'indique dans le mandat que, à la fin de cette période, la période de remboursement des crédits à l'exportation devrait être supérieure à 180 jours. Toutefois, en ce qui concerne les autres disciplines, je suggérerais que des conditions plus souples s'appliquent à la période d'autofinancement, aux taux d'intérêts minimaux, aux primes et aux dispositions relatives au partage des risques.

IV.

ACCES AUX MARCHES

A.

FORMULE ETAGÉE

92. Je me base sur l'hypothèse de travail selon laquelle nous avons maintenant quatre fourchettes pour les pays développés et les seuils pour ces fourchettes sont ceux qui sont indiqués dans la

proposition du G-20. Je travaille aussi sur l'hypothèse selon laquelle on adoptera une approche à base linéaire claire pour les abaissements à l'intérieur de ces fourchettes.

93. Je ne pense pas avoir quoi que soit qui puisse déjà être appelé une hypothèse de travail en ce qui concerne les abaissements à l'intérieur des fourchettes. Mais les choses deviennent plus claires – du moins à mes yeux. Premièrement, je pense devoir dire (et je l'ai déjà fait oralement, alors ce n'est pas nouveau) que je ne vois aucune proposition inférieure à la proposition de l'UE qui suscite un consensus en tant qu'approche générale. Par conséquent, selon moi, le centre de gravité se situe, aux fins de l'approche générale, juste entre la position des États-Unis et la position de l'UE sur les abaissements pour les pays développés. J'ajouterai simplement que, à ce stade tardif de la négociation, on peut raisonnablement penser qu'aucune de ces positions ne l'emportera vraiment en définitive. Je crois donc qu'un observateur impartial peut raisonnablement prédire que le centre de gravité se situera effectivement à l'intérieur de ces paramètres – ou pas du tout.

94. Deuxièmement, il me semble que la question la plus essentielle dont tout le reste découlera est que l'abaissement se fera dans la fourchette supérieure, où la plage reste formellement comprise entre 60 pour cent (UE) et 85 pour cent (États-Unis). Je ne sais que trop que les Membres concernés sont fermement résolus à ne jamais bouger de leurs positions sur ce point. Je ne peux cependant m'empêcher d'observer – ce qui n'exige pas une grande perspicacité – que cela se produira au bout du compte et je me hasarde au moins à prédire que l'un devra bouger vers le haut et l'autre vers le bas, sinon il n'y aura tout simplement pas d'accord. J'ai donc tendance à penser, pour l'instant, que, lorsque nous aurons fixé l'abaissement dans la fourchette supérieure, il y aura, à partir de là, un abaissement étagé à peu près proportionnel dans chacune des autres fourchettes. Il me semble aussi qu'il est vain de prétendre que la question de l'abaissement dans la fourchette supérieure pourra ou sera réglée indépendamment de la question de l'écart (voir plus loin) s'agissant des produits sensibles.

95. Maintenant que j'ai dit où se situe, selon moi, le centre de gravité pour une approche générale, je n'écarte pas la possibilité d'avoir à aborder la question de la disproportion qui pourrait se poser pour certains Membres. Je pense que celle-ci pourra être évaluée en grande partie en examinant la situation des tarifs dans la fourchette supérieure. Certes, d'aucuns pourraient penser que plus il y a de tarifs dans la fourchette supérieure, plus il y a de raisons que la libéralisation soit plus importante dans cette fourchette, mais il nous faut bien reconnaître qu'il peut y avoir une incidence très différente, qui fait sortir les choses de la norme. La plupart des pays développés ont moins de 10 pour cent de leurs tarifs dans la fourchette supérieure. Je suggérerais qu'une disposition concernant la disproportion soit applicable lorsqu'il existe une situation manifestement différente. Je suggérerais aussi que l'on puisse recourir à cette disposition lorsque, par exemple, plus de 25 à 30 pour cent des tarifs se situent dans la fourchette supérieure (à supposer que le seuil de 75 pour cent du G-20 soit applicable).

96. Il ne s'agirait en aucun cas d'un avantage sans contrepartie. Ce serait un moyen d'offrir une flexibilité minutieusement calibrée. Celle-ci pourrait, selon moi, s'exercer au moyen d'une approche du statut des produits sensibles comme celle qui est décrite ci-après.

97. Rien dans le cadre ne nous oblige à spécifier un abaissement moyen global, mais je sens qu'il y a une volonté croissante d'en parler, que cela aboutisse ou non à terme à un chiffre précis (comme cela a été le cas dans le Cycle d'Uruguay). Cela dépendra finalement des abaissements dans les fourchettes de sorte qu'il n'est pas possible de le déterminer indépendamment de ce à quoi nous aboutirons à cet égard. Bien entendu, dans ce domaine (peut-être encore plus que dans d'autres), vous faites très attention, en tant que Membres, à la façon dont vos cartes sont jouées. Dans ce domaine, sinon dans tous les autres ailleurs, tout ce que je dirai sera contesté par tout le monde. Mais je pense qu'il faut le dire, ne serait-ce que parce que vous avez le droit de savoir quelle est ma perception des choses (pour que vous puissiez la corriger, le cas échéant).

98. Comme je viens de le dire, je pense que le centre de gravité se situe, en gros, entre la position des États-Unis et celle de l'UE. Je ne peux pas traduire cela en un chiffre unique de manière précise et mathématique, ne serait-ce que parce que cette zone peut varier légèrement en termes numériques et qu'il y a toutes sortes d'aspects techniques qui brouillent l'image (est-ce que l'on prend en compte les produits sensibles, est-ce que l'on se base sur la ligne tarifaire ou non, etc.?). Mais il me semble important de dire ce qui, selon moi, est au moins "encore en jeu". Je pense que ce qui est réellement "encore en jeu", c'est un résultat qui assurerait un abaissement global supérieur à 50 pour cent. Certes, il pourrait fort bien être inférieur si certaines choses ne se produisent pas (notamment dans les autres piliers et peut-être aussi dans d'autres domaines des négociations sur lesquels je n'ai pas

vocation à parler). Cela étant, je doute vraiment qu'il soit possible qu'il s'établisse à un niveau qui soit très inférieur à ce chiffre. Mais il est encore possible d'arriver à un niveau "supérieur", sachant qu'à mon avis, ce sera moins que ce que les États-Unis cherchent à obtenir actuellement.

99. En ce qui concerne les abaissements pour les pays en développement, je reste d'avis que le centre de gravité correspond à ce que j'ai appelé dans le passé un abaissement de "deux tiers". Bien sûr, cela ne signifie pas la même chose pour tout le monde. Mais tôt ou tard (et, à mon avis, il est déjà "tard"), nous devons nous prononcer. Je sais que certains pensent fermement qu'il devrait y avoir un abaissement de deux tiers à l'intérieur des fourchettes, mais que les seuils devraient être différents, ce qui aurait pour conséquence, dans la pratique, de nous amener bien loin d'un abaissement de deux tiers.

100. Une solution pratique pourrait être la suivante. Premièrement, le résultat sera bien un chiffre global qui constituera un objectif minimal: deux tiers de l'abaissement moyen pour les pays développés. La meilleure façon d'atteindre cet objectif est que les pays en développement Membres appliquent les mêmes seuils et deux tiers des abaissements à l'intérieur des fourchettes. Mais, si l'application de cette approche aboutit à un abaissement global supérieur aux deux tiers de la moyenne pour les pays développés, les pays en développement devraient encore appliquer deux tiers de l'abaissement dans chaque fourchette mais pourraient modifier tous les seuils selon un pourcentage fixe (celui-ci devrait être fixé pour éviter toute manipulation imprévisible) qui aboutirait à l'abaissement global de deux tiers. En aucun cas, les seuils ne seraient supérieurs à ce qui est envisagé dans la proposition du G-20.

101. Cela doit bien sûr être complété par des observations sur diverses autres propositions concernant, par exemple, les petites économies vulnérables, les Membres ayant accédé récemment et un équivalent du concept de disproportion pour les pays en développement, dont je parlerai par la suite.

[Les propositions du Président pour les PED (les 2/3 de la réduction moyenne des pays développés) sont très inéquitables pour les raisons plus larges suivantes qui permettent aussi de contester la façon dont le thème de l'accès au marché pour l'agriculture a été traité dans les négociations.

1) Même si le droit de douane (DD) moyen agricole consolidé pondéré par les importations des PED est généralement supérieur à celui des pays développés, cela tient au fait que ces derniers importent principalement des produits tropicaux qu'ils ne produisent pas avec des DD faibles, et généralement avec des DD préférentiels voire nuls, tandis que les PED importent principalement des produits alimentaires de base qui font concurrence à leurs propres produits vivriers de base. Mais le CEPIL a montré que, malgré un énorme écart dans les niveaux des DD agricoles moyens consolidés entre pays développés (environ 25%), PED (environ 50%) et PMA (environ 100%), leurs DD agricoles moyens appliqués étaient proches l'un de l'autre, à environ 16-20%. En fait le DD moyen agricole appliqué des PMA (16%) est inférieur à celui de l'ensemble des PED (20%).

2) Effectivement, sur leurs propres produits alimentaires de base, les DD des pays développés, notamment de l'UE, sont généralement très supérieurs à ceux de la plupart des PED. Regardez par exemple ceux de l'UEMOA et de l'UE, la seule exception étant l'huile végétale, conséquence des pressions des EU au début des années 60, quand les règles de la PAC étaient élaborées:

Tableau 12 – Droits de douane NPF appliqués de l'UE et de l'UEMOA des principaux produits alimentaires de base

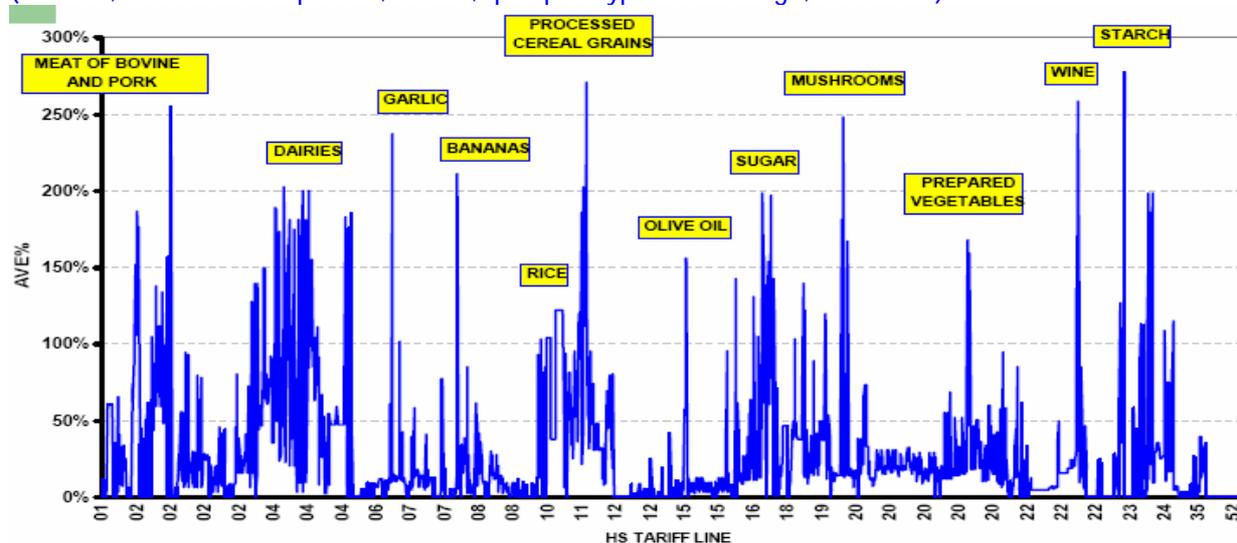
Produit	Droits de douane de l'UE	TEC UEMOA (6)
Viande bovine	66% ad valorem (AV) (1)	20%
Lait écrémé en poudre	1188 €/t soit environ 64% AV	5%
Lait concentré gras	1672 €/t soit environ 67,5% AV (2)	20%
Riz	145 à 175 €/t soit environ 40% AV (3)	10%
Blé tendre qualité moyenne-basse	95 €/t soit environ 95% AV (4)	5%
Farine de blé	172 €/t soit environ 95% AV (5)	20%
Sucre raffiné	419 €/t soit environ 165% AV	20%
Huile végétale raffinée	6,4% à 12,8% AV	20%

Sources: TARIC de l'UE au 08-04-2007 et TEC de l'UEMOA. (1) environ sur viande désossée fraîche et 100% sur viande désossée congelée (3041 €/t + 12,8% AV); (2) à plus de 27% de matière grasse; (3) 145 €/t sur le riz blanchi ou semi-blanchi, 65 €/t sur le riz

Basmati et le riz brun, 45 €/t sur les brisures; pour les EU 65 €/t ou 42.5 €/t sous un plafond. Environ 1/3 du riz importé en 2005-06 a payé au moins 145 €/t; (4) au-delà d'un contingent tarifaire de 2,982 millions de tonnes (taxé à 12% AV). (6) TEC : tarif extérieur commun. On ne tient pas compte des droits additionnels appliqués par certains Etats membres de l'UEMOA sur ces produits sensibles.

En effet l'UE a 141 lignes tarifaires, près de 8% des lignes tarifaires agricoles, dépassant 100% : 14 pour la viande, 9 pour les produits laitiers, 33 pour boissons et tabac et 15 pour d'autres produits. Cela explique pourquoi l'UE désire placer 8% ode ses lignes tarifaires (en fait 160) en produits sensibles. Certaines lignes tarifaires dépassent même 250% (graphique ci-dessous).

3) Cependant, pour être vraiment pertinent, le DD agricole moyen appliqué devrait être pondéré en fonction de la consommation des différents produits et non de leur importation, c'est-à-dire pondéré en fonction des parts des produits agricoles dans la consommation agricole totale (principalement alimentaire) en valeur d'un pays, et non en fonction de leurs parts dans les produits effectivement importés. Si cela n'est pas fait c'est aussi en partie parce que les données ne sont pas disponibles, même dans l'UE et aux EU, sur la consommation des produits agricoles par ligne tarifaire mais seulement par grandes catégories de produits. Ainsi l'UE a 175 lignes tarifaires pour les produits laitiers (8% des lignes tarifaires) et les EU 244 (14% des lignes tarifaires) mais les données sur la consommation des produits laitiers ne sont disponibles que pour environ 10 types de produits laitiers (lait frais, lait écrémé en poudre, beurre, quelques types de fromage, caséine...).



Source: FAO selon ICONE, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/j4019e/j4019e01.pdf>

Selon la FAO, la consommation alimentaire moyenne par habitant et par jour de l'UE-15 a été en 2003 de 3536 calories, 109 g de protéines et 149 g de lipides. Or la part des produits alimentaires les mieux protégés (céréales, sucre, viandes, produits laitiers, de nombreux fruits et légumes) a représenté 68% des calories totales (2390 calories), 83% des protéines (90 g) et 49% des lipides (70 g). Sachant que les DD sur ces produits sont en moyenne supérieurs à 50% (voir les tableaux et graphiques ci-dessus) on voit que le DD moyen agricole appliqué de l'UE pondéré par la part des produits dans la consommation alimentaire est très supérieur au DD moyen pondéré par la part des différents produits agricoles importés effectivement. Une conclusion semblable peut être tirée pour la plupart des autres pays développés Membres de l'OMC.

Inversement dans l'UEMOA les produits alimentaires aux importations les plus fortes et à des DD très bas (céréales, poudre de lait) ou bas (viande de volaille, sucre) représentent en 2003 59% des calories totales consommées par jour et par personne (1521 calories sur 2578) et 57% des protéines (33,9 g sur 60 g). Certes il y a aussi une production locale (sauf le blé) mais la part importée de la

consommation des produits alimentaires de base est très grande, contrairement à l'UE où elle est très faible du fait de DD très élevés.

4) Le paragraphe 3 de l'Accord-cadre stipule : "Les réformes concernant les trois piliers forment un tout interdépendant et doivent être abordées d'une manière équilibrée et équitable". Pourtant le large effet de substitution à l'importation des subventions internes n'a pas été pris en compte dans les négociations agricoles saucissonnées du Doha Round.

Pourtant compenser par des subventions une baisse de 50% des prix agricoles intérieurs a le même impact qu'une hausse de 50% des DD si l'élasticité-prix des importations est de 1, ou qu'une hausse de 40% si elle est de 0,8. D'autant que les négociations du DR ne tiennent pas compte des subventions non agricoles (de la "boîte en or") des pays développés.

Il est clair que l'offre de l'UE de réduire ses DD agricoles – de 39% (selon la méthode, utilisée dans l'Uruguay Round, considérant la réduction moyenne par ligne tarifaire) ou de 47% (selon la méthode, utilisée par l'UE, considérant la moyenne de tous les DD avant et après que les réductions ont été mises en œuvre) – peut s'expliquer largement par le fait que les prix agricoles intérieurs de l'UE ont été progressivement rapprochés des prix mondiaux depuis 1992, grâce aux subventions compensatoires accordées aux agriculteurs.

Il est évident que demander que les réductions tarifaires agricoles des PED soient les deux tiers de celles des pays développés est injuste car cela ne prend pas en compte cet effet unilatéral de substitution à l'importation des subventions internes de ces derniers.

5) L'UE n'obéit pas aux règles de l'AsA relatives à la protection à l'importation qui stipule, à l'article 4.2 : "Les Membres ne maintiendront pas de mesures... qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits... Ces mesures comprennent... les prélèvements variables à l'importation".

En effet l'UE a maintenu pour les fruits et légumes des mesures équivalentes aux prélèvements variables : quand le prix d'entrée est inférieur au prix de déclenchement l'importateur doit payer, outre le droit ad valorem, un DD spécifique égal à l'écart entre prix d'entrée et prix de déclenchement. De plus, quand le prix d'entrée est inférieur à 92% du prix de déclenchement, le droit spécifique va bien au-delà de l'écart. Ainsi pour les tomates importées d'octobre à mars l'équivalent ad valorem va de 8,8% quand le prix d'entrée est supérieur au prix de déclenchement à 73.4% quand il est inférieur à 92% de celui-ci.

Il est vrai que l'UE a notifié dans ses Listes cette façon de calculer les DD sur les fruits et légumes et qu'elle n'a pas (encore) fait l'objet d'une poursuite à l'OMC.

Une autre inégalité Nord-Sud dans les modalités de tarification est que les DD de l'UE et des EU reposent très largement sur des DD spécifiques – 47% des lignes tarifaires agricoles de l'UE – qui sont bien plus protecteurs que les droits ad valorem, notamment quand les prix mondiaux sont bas. Puisque la plupart des PED ont utilisé un seul DD moyen pour consolider l'ensemble de leurs lignes tarifaires agricoles, ils n'ont pas eu cette possibilité de façonner des DD spécifiques par ligne tarifaire bien plus protecteurs. Un autre gros avantage des DD spécifiques et des prélèvements variables est qu'ils permettent d'éviter les effets négatifs des fluctuations des taux de change car ils reposent sur des prix d'entrée en monnaie nationale.

6) Pour conclure sur cette section de l'accès au marché, l'AsA devrait être rebâti sur le principe de la souveraineté alimentaire, le droit de chaque pays, y compris du Nord, d'utiliser le niveau et le type de

protection à l'importation qui lui convient le mieux. Pourvu, et ceci est fondamental, qu'il ne fasse pas de tort aux autres pays à travers toute forme de dumping direct et indirect, c'est-à-dire à travers des exportations à des prix inférieurs au coût moyen de production du pays sans aucun type de subventions internes directes et indirectes (en amont sur les intrants et investissements et en aval sur la transformation et la commercialisation). Si cela était accepté dans le Doha Round, l'UE et les EU ne pourraient pratiquement pas exporter de produits agricoles et abandonneraient leurs parts de marché actuelles aux pays exportateurs plus compétitifs du G-20. Naturellement leurs exportations pourraient reprendre dès que les prix mondiaux dépasseraient leurs prix intérieurs sans subventions directes et indirectes¹².

De plus à long terme l'accès au marché agricole intérieur de l'UE et des EU sera de moins en moins important pour les PED puisque la population des pays de l'OCDE stagnera à 1,2 milliard d'habitants et vieillira, tandis que toute la croissance démographique mondiale (de 6,6 milliards en 2006 à 9,2 milliards en 2050) sera concentrée dans les PED. Mais le changement climatique sera plus dommageable pour les PED si bien qu'il est nécessaire que l'UE et les EU puissent au moins conserver une capacité de produire leur propre nourriture de manière à ne pas évincer les PED sur le marché mondial.]

B. PRODUITS SENSIBLES

Sélection

Dans mon rapport au CNC, j'ai noté que les propositions variaient entre un minimum de 1 pour cent et un maximum de 15 pour cent des lignes tarifaires. C'est toujours formellement le cas, mais je pense sincèrement que le centre de gravité général est désormais beaucoup plus convergent que cela. Je l'évaluerais à certainement plus de 1 pour cent mais pas à plus de 5 pour cent. Cela étant, il reste à savoir s'il est gérable pour tous les Membres développés, notamment ceux qui pourraient par ailleurs subir un impact disproportionné en raison d'abaissements dans la fourchette supérieure. Je pense que non et j'ai donc une proposition plus concrète pour traiter cette possibilité.

[Contradiction entre "Je l'évaluerais...pas à plus de 5 pour cent" et "il reste à savoir s'il est gérable pour tous les Membres développés... Je pense que non".]

Traitement

103. Pour commencer, en ce qui concerne la question de l'écart par rapport à l'abaissement tarifaire pour les produits sensibles, j'ai le sentiment que le centre de gravité se situe quelque part entre un tiers et deux tiers de l'abaissement. À l'évidence, un tiers de l'abaissement de 60 pour cent pour la fourchette supérieure correspond à un abaissement de 20 pour cent. Je ne suis pas sûr qu'un abaissement net qui soit inférieur à cela dans la fourchette supérieure passe. Inversement, deux tiers d'un abaissement de 85 pour cent donne 56,6 pour cent. Je ne suis pas sûr qu'un abaissement net qui soit supérieur à cela dans la fourchette supérieure passe.

104. Je suis enclin à penser que si cette fourchette est proche de celle à laquelle nous allons aboutir, un consensus commencera à se dégager aussi en faveur du principe selon lequel le contingent tarifaire applicable devrait être plus grand/plus petit en corrélation avec l'écart maximal/minimal.

105. En ce qui concerne la combinaison abaissement tarifaire/écart et accroissement des contingents tarifaires, il subsiste à l'évidence un manque d'ambition. Cependant, pour ce qui est de l'abaissement/écart, il s'agit de se mettre d'accord sur les chiffres – et si mes hypothèses concernant notre situation actuelle ne s'avèrent pas totalement fausses, nous pouvons y arriver. Ce qui toutefois a rendu les choses plus difficiles – et plus difficiles en fait qu'elles ne devraient l'être – c'est que nous n'avons même pas de structure commune sur l'élément contingent tarifaire.

106. Je pense donc que ce qu'il nous faut maintenant avant tout c'est une structure de ce type qui nous servira de base pour travailler sur cet élément. Cela ne nous permettra pas forcément de résoudre la question de l'ambition. Mais l'objectif devrait être de trouver une structure qui puisse

¹² Vous pouvez trouver des évaluations du dumping "total" de la plupart des principaux produits alimentaires de base exportés par l'UE (céréales, viandes bovine, de porc et de volaille, produits laitiers), c'est-à-dire incluant toutes les subventions bénéficiant aux produits exportés, sur le site de Solidarité (<http://solidarite.asso.fr/home/Agriculture06.php>).

faciliter au moins une négociation simple sur les chiffres lorsque le moment sera venu d'arriver à un tel compromis.

107. Tout d'abord, je voudrais souligner que je reconnais que les positions existantes sur l'accroissement des contingents tarifaires restent le point de départ. Je souligne que les suggestions que je fais ci-après ne sont pas ce que vous appelleriez votre modalité "opérationnelle". Il y a un manifestement des divergences sur la question de savoir si cet accroissement devrait être fondé sur la consommation, fondé sur les importations, au prorata ou encore déterminé d'une autre façon. Je ne prends pas parti sur ce point et les positions restent à l'examen. La décision finale dans ce domaine peut encore rester en suspens pour le moment. Par contre, ce que je suggère ici, c'est que nous ayons une structure de "description des résultats" qui nous permette au moins de nous parler dans la même langue. Une structure qui serve à "évaluer les résultats" mais qui ne serait pas en soi la modalité permettant d'y parvenir. D'ailleurs, je pense que vous pourrez toujours inclure n'importe lequel dans cette approche en fonction des besoins.

108. Donc, s'agissant de savoir comment "évaluer les résultats", commençons avec ce que nous pourrions appeler, théoriquement, le "cas limite". Il s'agit de la situation dans laquelle, malgré l'acceptation de l'abaissement tarifaire (avec la flexibilité maximale autorisée), il n'y aurait pas de flux commerciaux associés à cet abaissement tarifaire. En théorie, la "logique" d'une situation dans laquelle un abaissement tarifaire minimal est opéré est qu'il devrait y avoir une "compensation" "maximale" par le biais du chiffre retenu pour l'accroissement des contingents tarifaires. La raison en est simple: c'est la seule façon d'obtenir que des échanges aient effectivement lieu.¹³

109. Théoriquement, cela nous donne notre "situation un"; à savoir que l'effet net de l'abaissement tarifaire général plus l'écart utilisé n'entraînera toujours pas des importations avec le tarif ainsi obtenu.¹⁴ Pour cette situation, nous avons un accroissement des contingents tarifaires "par défaut" (exprimé en pourcentage de la consommation nationale). Disons que c'est x pour cent.¹⁵

110. Mais cela ne sera pas la seule situation (ni d'ailleurs la plus fréquente) qu'il faudra traiter. Il y aura des situations dans lesquelles il est probable que des importations auront lieu suite à l'abaissement NPF, même si la flexibilité maximale est utilisée. Cela signifierait qu'un Membre offrirait le plein accès sous forme de contingents tarifaires (ce qui correspond théoriquement à une situation dans laquelle il n'y aurait autrement aucun échange) et devrait aussi faire face à des importations au-dessus de la barrière tarifaire NPF.

111. Bien sûr, on pourrait dire: et bien c'est ainsi. Mais, en partant de l'hypothèse que nous voulons négocier et non pas seulement échanger des vues bien établies, nous devons répondre à une question pratique: existe-t-il un moyen raisonnable (mais pas trop complexe) d'établir une distinction entre ces deux situations. La seule thèse plausible que j'ai entendue et qui peut être expliquée en moins de cinq minutes est que l'on pourrait identifier la situation en question comme une situation dans laquelle des importations notables ont déjà lieu au taux NPF (par exemple correspondant à plus de y pour cent de la consommation intérieure). Il y a une certaine logique à cela: le fait qu'il y a déjà un volume notable d'importations donne à penser – *ceteris paribus* (même si c'est un grand *ceteris paribus*) – qu'un abaissement quel qu'il soit augmentera encore la propension à importer.

112. Si l'on suit cette logique, on pourrait envisager que, pour ces cas-là, le taux d'accroissement du contingent tarifaire sera modéré en fonction du taux "par défaut". Théoriquement, cela nous donne

¹³ Je sais qu'on peut dire que c'est tant pis si l'abaissement n'est pas suffisant pour permettre des échanges. Mais je n'ai encore entendu personne expliquer comment nous nous acquitterions alors du mandat qui prescrit une amélioration substantielle. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il s'agit là de toute manière d'un point purement théorique parce que, dans ce cas, ceux qui voudraient garantir des échanges préconiseraient un abaissement tarifaire plus élevé – auquel cas nous tournons en rond et finissons par (re) discuter de l'abaissement tarifaire, ce qui ne nous amènera nulle part.

¹⁴ Bien sûr, la question empirique essentielle se pose de savoir comment cela sera établi dans la pratique. Cela sera en fin de compte fonction de questions comme le tarif initial, le prix intérieur, les élasticités et élasticités croisées de l'offre et de la demande. On peut en débattre. Il existe une proposition qui suggère une façon dont cela peut être modélisé ou simulé. Pour l'instant, on ne se propose pas de fixer ici et maintenant de méthodologie précise. Ce qui importe, c'est de fixer le cadre conceptuel de base.

¹⁵ Ce pourcentage peut bien sûr être ajusté à la hausse ou à la baisse si nous finissons par avoir une échelle mobile, comme je soupçonne que ce sera le cas. C'est applicable à d'autres endroits dans cette section mais, par souci de clarté, je parle seulement d'un contingent tarifaire "unique"

notre "situation deux"; c'est-à-dire que lorsque les importations sont déjà supérieures à (disons) y pour cent de la consommation intérieure, l'accroissement requis du contingent tarifaire serait réduit à (disons) deux tiers de l'engagement par défaut.¹⁶

113. Une autre question a été soulevée, celle de ce qu'on pourrait appeler, faute d'un meilleur terme, l'"équité". Certains Membres ont effectivement accordé un accès sous forme de contingents tarifaires dans une certaine mesure pour certains produits. Mais d'autres Membres semblent – pour telle ou telle raison – ne pas être parvenus à un point de départ au moins équivalent. On peut faire valoir qu'en ayant simplement pour les contingents tarifaires un résultat normalisé sous forme de pourcentage fixe pour tous les Membres développés, on perpétuerait cette "iniquité".

114. S'il y a du vrai là-dedans – et il est certain que les points de départ sont variables d'un point de vue purement factuel – la solution n'est pas trop difficile à concevoir en termes purement structurels. Selon moi, l'argument vaut essentiellement pour des situations dans lesquelles il n'y a pas d'importations notables ni au taux NPF (s'il y en avait, on se trouverait dans la "situation deux" ci-dessus et il n'y aurait donc pas d'anomalie particulière) ni dans le cadre du contingent tarifaire existant.

115. Cela nous donne la "situation trois"; c'est-à-dire lorsque les importations sont particulièrement faibles. Dans ce cas-là, lorsque les importations sont inférieures à un seuil minimal (disons) de z pour cent, il faut soit se hisser jusqu'à ce seuil soit accepter la formule par défaut, selon ce qui donnera le résultat le plus élevé. (Sur la base des renseignements dont je dispose, je ne m'attends pas à ce qu'il y ait beaucoup de cas où arriver à ce seuil donnerait un résultat plus élevé qu'accepter la formule par défaut.)

116. Certains font valoir que cela devrait avoir une application équivalente dans les cas où les niveaux d'importations dans le cadre du contingent tarifaire sont relativement "élevés". C'est là qu'intervient ce que j'ai décrit dans mes documents de référence précédents comme une "méthode dégressive". Là encore, la solution n'a pas besoin d'être trop compliquée en termes purement structurels ou techniques. On fixe un plafond (du point de vue de ce que le "résultat" serait en termes de pourcentages de la consommation intérieure) qui, une fois atteint, permet au Membre de diminuer le montant de l'accroissement du contingent tarifaire qui serait "autrement" requis pour ce produit. La logique voudrait peut-être que ce seuil soit équivalent à la valeur de référence qui aura été fixée pour des importations "notables" au taux NPF afin d'établir une "situation deux". Sur cette base, les importations dépassant ce même pourcentage d'importations (cette fois, cependant, dans le cadre du contingent tarifaire) constitueraient la valeur de référence.

117. Cela nous donne notre "situation quatre"; c'est-à-dire que lorsque les importations dans le cadre des contingents tarifaires sont déjà substantielles (supérieures, disons, à y pour cent de la consommation intérieure), le contingent tarifaire serait (disons) équivalent aux trois quarts du pourcentage par défaut.

118. On pourrait dire que tout cela pourrait être relativement stable s'il était probable qu'un accord puisse facilement être trouvé sur le nombre de produits spéciaux et l'ampleur de l'abaissement tarifaire – ce dernier facteur étant particulièrement important en ce qui concerne l'abaissement dans la fourchette supérieure.

119. Mais, comme je l'ai laissé entendre plus haut, on peut estimer que ce qui aboutirait normalement à un résultat équilibré serait disproportionné dans le cas de certains Membres développés. Il existe, me semble-t-il, deux options. L'une d'elle consiste pour ces Membres à serrer les dents et à endurer.

120. Sinon, ce serait sans doute parce que les Membres sont persuadés qu'il pourrait y avoir une question de disproportionnalité à traiter. Dans ce cas, il faudrait voir quelle structure pourrait potentiellement tenir compte de ce problème.

121. Pour y remédier, on pourrait donner droit à un plus grand nombre de produits sensibles que ce qui serait par ailleurs convenu. Mais le facteur déclenchant devrait être l'existence d'un quelconque

¹⁶ Le but ne serait bien sûr pas d'en faire un simple procédé destiné à contourner la position "par défaut". Il y a diverses façons de se prémunir contre cela. Par exemple, on pourrait également prévoir que si les importations globales n'augmentent pas d'un montant net au moins équivalent à ce qui aurait été requis avec la position "par défaut", il y aura un engagement minimal l'année suivante de garantir au moins un tel accroissement par le biais d'un contingent tarifaire.

"critère" plausible de "disproportionnalité". Une option consisterait à déterminer si le Membre concerné aurait à faire "disproportionnellement plus" que d'autres. Un critère simple serait que ce Membre soit "touché" beaucoup plus durement que d'autres là où l'abaissement tarifaire est le plus important, c'est-à-dire dans la fourchette supérieure. On pourrait suggérer, par exemple, que cette formule ne s'applique qu'aux Membres ayant plus de (par exemple) 25 à 30 pour cent de leurs tarifs dans la fourchette supérieure (voir la section ci-dessus).¹⁷

122. Dans ce cas, le(s) Membre(s) concerné(s) aurai(en)t droit à un nombre de produits sensibles un peu plus grand. Mais, si la logique consiste à donner une plus grande flexibilité pour faire face à leur situation particulière, il faudrait un contrepois de l'"autre côté". Donc, ils auraient droit à un nombre un peu plus grand de produits sensibles mais, en contrepartie, il faudrait s'engager à prendre en matière de contingents tarifaires un engagement un peu plus important que dans la situation par défaut.

123. Cela nous amène à la situation cinq; à savoir que lorsqu'un Membre a plus de (disons) 25 à 30 pour cent de ses tarifs dans la fourchette supérieure, il peut avoir (disons) un tiers de produits sensibles en plus. Cependant, pour contrebalancer cette flexibilité accrue, il serait tenu d'offrir (disons) un tiers de plus que l'engagement par défaut pour ce qui est de l'accroissement des contingents tarifaires.

C. PLAFONNEMENT TARIFAIRE

124. Je n'ai rien à ajouter sur la question du plafonnement tarifaire.

D. PRODUITS SPECIAUX

125. Les positions existantes sont à mon avis très éloignées les unes des autres et il ne sert à rien de prétendre le contraire. Cela veut dire, selon moi, qu'il est d'autant plus justifié d'essayer de s'aventurer dans des territoires inexplorés. Les terres connues (c'est-à-dire les positions existantes normalisées) ne sont que trop familières. Mais, pour être honnête, ces positions ne donneront rien. Et tout le monde le sait. Ce n'est donc pas comme si nous avions d'autres choix que de tenter quelque chose qui pourrait marcher. Je vais être clair: je reste fondamentalement d'avis que, objectivement, cette question n'est en fait pas au cœur du problème. Il y a d'autres domaines qui objectivement sont beaucoup plus importants dans ces négociations et qui sont à juste titre décrits comme des questions décisives. Mais cela ne signifie pas que l'ensemble des négociations ne pourrait pas aussi échouer à cause de cette question. On risque de tout perdre à vouloir faire ce que l'on appelle des économies de bouts de chandelles, et cela serait franchement ridicule. Nous pouvons éviter de tout perdre. Nous nous devons de le faire. Alors trouvons un moyen d'y arriver. Je n'ai pas de réponse magique mais j'aimerais que nous renoncions aux positions sur lesquelles nous campons. Pour cela, je propose les éléments ci-après comme thèmes de réflexion. Vous verrez également qu'il y a par moments des références textuelles précises. Je n'aime pas procéder ainsi, mais j'ai entendu tant de choses relevant de l'exégèse sur cette question que j'ai le sentiment de devoir au moins entrer dans l'esprit des choses et m'efforcer d'expliquer le pourquoi de mes suggestions.

126. Premièrement, nous sommes condamnés à nous intéresser aux chiffres. À ma connaissance, cela n'a pas été *sérieusement* fait, même à ce stade tardif du processus. Mais cela peut évidemment se faire. Et sur cette voie, nous pouvons continuer d'attendre sans rien faire jusqu'à ce qu'une véritable convergence se dégage sur un chiffre qui convient à tout le monde. J'espère que vous me pardonneriez d'exprimer mon scepticisme quant aux chances que cela se produise spontanément. Et ce, tout simplement, parce que je ne vois aucune raison évidente de croire que ce qui ne s'est manifestement pas produit jusqu'à maintenant va miraculeusement se produire demain ou après-demain alors que je ne vois aucun changement en ce qui concerne les éléments fondamentaux. En d'autres termes, aucun signe sérieux n'indique que le terrain est prêt.

127. Par conséquent, si nous pensons être effectivement sur la bonne voie, il faut que quelque chose se passe maintenant qui nous mette en position de parvenir à un compromis final. De quoi pourrait-il s'agir? Excusez-moi, mais ici – comme ailleurs – je ne vais pas encourager la politique de l'autruche. Vous savez déjà, parce que je l'ai dit clairement il y a longtemps, que je ne crois pas qu'une position préconisant "au moins" 20 pour cent de lignes tarifaires l'emportera. Je ne crois pas

¹⁷ On pourrait aussi envisager une situation dans laquelle un Membre pourrait être affecté de manière disproportionnée du fait qu'il a une structure tarifaire assez différente, par exemple à six chiffres plutôt qu'à huit, de sorte que le chiffre absolu ne serait pas réellement différent.

davantage d'ailleurs que la position contraire consistant à dire qu'il devrait y en avoir "trois ou quatre" l'emportera non plus. La zone d'engagement *de facto* en ce qui concerne les chiffres – pour autant qu'on décide de tenter de parvenir à un chiffre – (ce qui, j'ajouterais, d'après ma lecture du cadre de 2004, n'est pas une obligation *a priori* sans ambiguïté) est manifestement beaucoup plus étroite pour quiconque n'est pas partie à cet exercice. Mais je dis *de facto* pour une bonne raison: je n'ai aucune preuve (bien que je ne sache pas ce qui se passe dans les discussions purement bilatérales) que quiconque parle vraiment de la question.

128. Vous aurez compris d'après ce qui précède que je pense savoir moi-même au moins où se trouve approximativement le centre de gravité pour les produits sensibles des pays développés (par défaut), c'est-à-dire quelque part entre 1 et 5 pour cent. À strictement parler, il n'y a AUCUN rapport en termes numériques entre les produits sensibles et les produits spéciaux mais, à mon sens, politiquement, le nombre des produits spéciaux devra tout simplement être plus important que celui des produits sensibles. Cela nous mène donc à plus de 5 pour cent. Mais jusqu'où aller? C'est peut-être encore plus ici qu'ailleurs le jeu des devinettes mais je dirais entre 5 et 8 pour cent pour les produits spéciaux dans l'hypothèse d'une fourchette de 1 à 5 pour cent pour les produits sensibles. Il se pourrait, bien sûr, qu'on arrive à un quelconque chiffre brut unifié pour les produits spéciaux et sensibles, sous certaines conditions, par exemple que le non-recours aux produits sensibles puisse être ajouté aux produits spéciaux à un taux plus ou moins "réduit" de manière à obtenir en quelque sorte une quantité globale brute. J'ai entendu à titre informel certaines idées allant dans ce sens, mais rien de très sérieux. Cela dit, il est à mon avis parfaitement concevable que, pour *certain*s Membres, le chiffre puisse devoir légitimement être plus élevé et que de fait, dans la pratique, cela ne soit pas un problème pour les Membres. Nous nous heurtons ici au problème fondamental qui consiste à tenter de parvenir à une approche qui convienne à tous. Mais il est certain que *s'il* nous faut en passer par cet exercice (et c'est vous qui en déciderez) j'ai dans l'idée que ce chiffre devrait se situer quelque part dans cette fourchette.

129. Maintenant, vous êtes tous parfaitement en droit de n'être pas d'accord avec moi. Mais vous devrez aussi m'expliquer comment, en termes de négociations, nous allons jamais parvenir à une conclusion si ce n'est en se rapprochant de ce type de paramètres. Si le fait même de pénétrer dans ces zones provoque des hurlements outragés, alors tout ce que je dirai et que ce qui est actuellement sur la table sous forme d'extrêmes ne pourra manifestement jamais servir de base à un accord. Et s'il est vrai que nous n'avons que quelques mois ou semaines – au mieux – pour parvenir à des modalités, il serait contraire à toute logique de négociation que nous le fassions à partir d'une position figée. Il nous faudra avancer, et par avancer j'entends un mouvement perceptible sur les chiffres. Si même cela ne fait rien bouger, alors il nous faut du moins être honnêtes avec nous-mêmes: soit nous n'allons en fait JAMAIS négocier un chiffre spécifique pour les produits spéciaux (parce qu'en réalité, N'IMPORTE QUEL chiffre est soit "trop haut" pour les uns ou "trop bas" pour les autres, ce qui est exactement la situation dans laquelle nous nous trouvons maintenant), soit nous ne parviendrons jamais à un accord à ce sujet.

130. Donc, faute d'avancer sur les chiffres, nous devons compter encore plus sur d'autres éléments. Je suis tout à fait conscient que des efforts sont faits au plan bilatéral à cet égard, même si je ne dispose pas de base fiable pour juger de la question de savoir si, et encore moins comment cela résoudra l'énigme qui bloque la négociation. On peut présumer que, si un nombre suffisant de parties intéressées parviennent à s'assurer par des ententes bilatérales que leurs besoins respectifs sont satisfaits, nous n'avons plus de problème. Si la question pouvait être réglée "en coulisses", alors celle plus générale des "chiffres" deviendrait sans doute quelque peu théorique. Les participants prendront beaucoup moins à cœur la question des "chiffres" en tant que proposition générale si une solution est trouvée pour leurs produits. En ma qualité de Président, je ne saurais rien dire qui décourage les processus susceptibles d'arranger les choses de cette manière.

131. Mais je souhaiterais avant tout être sûr qu'il ne s'agit pas ici de vœux pieux. Ou, pour dire les choses autrement, il est essentiel de souligner qu'il faut aborder la situation avec réalisme. Je souhaiterais insister sur quatre éléments. Premièrement, comme les "vraies questions" auront été traitées au niveau des produits, la logique de négociation dans la perspective de l'approche *générale* voudra inévitablement que le choix tende vers l'extrémité supérieure du spectre. Sur cette base, on peut concevoir que le chiffre dépasse mes prévisions. Deuxièmement, tout processus de ce type devra être transparent et non exclusif: il faudra que les intérêts de tous ceux ayant un enjeu potentiel soient

pris en considération, faute de quoi les "laissés pour compte" finiront par poser un problème majeur. Et je n'ai pas l'impression que les Membres soient nombreux à s'être mobilisés ici. Cela me semble difficilement conciliable. Troisièmement, tout résultat devra nécessairement être sur une base NPF: il ressort clairement de mes consultations que les Membres dans leur ensemble n'accepteront pas des accords spécifiques par pays, tout à fait indépendamment de savoir s'ils sont ou non compatibles avec les règles de l'OMC. Quatrièmement, le résultat de ce qui serait accompli de cette façon devrait être présenté dans les semaines à venir dans l'hypothèse que nous allons tout terminer dans les délais que nous avons tous dit vouloir respecter. Donc, le processus doit être bien avancé maintenant et, s'il ne l'est pas, il est temps de reconnaître que nous n'aurons pas la base nécessaire pour accomplir notre tâche.

132. La Déclaration de Hong Kong précise que l'autodésignation doit être *guidée* par des indicateurs et que ces indicateurs doivent être *fondés* sur les critères. Un guide (en l'occurrence les "indicateurs") doit être capable de vous dire où aller: il doit être capable de montrer la voie à suivre. Un guide digne de ce nom doit être intelligible et accessible au lecteur. Il doit être transparent. Ce qui signifie, dans la pratique, qu'il doit être objectivement et intrinsèquement intelligible: c'est *l'indicateur lui-même* qui est le guide, et il n'en serait pas un s'il devait être complété par une forme ou une autre d'interprétation additionnelle venant d'ailleurs. Un ouvrage qui se voudrait un guide serait mis à la poubelle si, en l'ouvrant, vous lisiez que: l'auteur sait comment se diriger à Genève, mais n'a pas de carte à vous proposer et vous suggère d'interroger un chauffeur de taxi si vous arrivez à en trouver un. Dans le cas qui nous intéresse, nous devons aussi avoir un *type* particulier de guide: il doit être *fondé* sur des critères. Être "fondé" sur quelque chose veut dire être ancré sur ce quelque chose et entretenir avec lui une relation de dépendance. Il ne s'agit pas juste d'une "vague relation" ou d'un "rapport" ou "lien distendu". On doit pouvoir y discerner une raison d'être. Ou, pour résumer les choses et parler plus prosaïquement, ces "indicateurs", pour mériter leur nom, devraient exprimer leur raison d'être de manière transparente, objective et intelligible.

133. Cela me mène à la conclusion pratique suivante: pour que quelque chose soit un indicateur, il devrait être au moins susceptible d'observation empirique ou raisonnablement capable de vérification. Il m'est difficile d'éviter la conclusion que, de manière générale, nous devrions préférer la transparence et la prévisibilité. En tout état de cause, cela semblerait particulièrement recommandé dans cette situation particulière. Compte tenu de ce qui précède, je suggérerai qu'il y ait au moins une forte présomption que des indicateurs faisant appel à des données qui peuvent être vérifiées d'une manière directe en utilisant des sources internationalement reconnues aient leur raison d'être (à condition bien sûr que la relation conceptuelle de fond soit justifiée). Il se pourrait bien évidemment qu'il n'y ait pas de sources "internationalement reconnues". Mais le Membre concerné a lui accès à ces données nationales même si elles ne sont pas "internationalement reconnues". Mais ces données devraient en principe pouvoir être échangées et donc accessibles en soi au public. Un indicateur ne serait pas viable s'il n'avait pas cette aptitude à la vérification ou à la transparence.

[Parmi les 12 indicateurs proposés récemment par le G-33, le 11^{ème}, entre autres, semble une bonne base mais devrait être amendé et élargi : "Le produit pour lequel une MGS spécifique ou un soutien de la boîte bleue ont été notifiés par n'importe quel Membre de l'OMC et qui a été exporté par ce Membre durant une année quelconque depuis 1995 jusqu'à la date de mise en œuvre du Doha Round."

La logique derrière cet indicateur est que tout produit agricole exporté à un prix inférieur à son coût de production total (c'est-à-dire sans aucun type de subventions), donc à un prix de dumping, doit être éligible aux produits spéciaux (PS). Cependant, plutôt que de se reposer sur l'indicateur de la MGS – dont nous avons montré le caractère très trompeur dans sa composante de faux soutien des prix du marché –, il serait bien plus rationnel et facile à évaluer d'inclure l'ensemble des subventions imputables au produit exporté, y compris celles de la "vieille" et de la "nouvelle" boîte verte (celle concernant les aides directes totalement découplées).

En effet la position du G-20 sur la boîte verte est bien trop timide puisqu'elle ne remet pas en cause le statut "vert" des subventions aux services d'intérêt général tels qu'à la recherche et aux infrastructures rurales. Trois citations de Daryll Ray s'imposent dans la mesure où elles soulignent que ces

subventions sont plus distorsives des échanges que les aides directes : "L'OMC a déclaré que ces dépenses liées à l'enseignement et la recherche agricoles avaient un effet minime sur les échanges... En pratique, ces activités ont un impact direct sur le prix et les échanges, que ce soit un programme de gel de terres ou une recherche qui augmente les rendements"¹⁸. "Les contribuables des Etats-Unis ont financé un système de centres de recherches et de vulgarisation pour développer et diffuser de nouvelles technologies... Il est évident que ni les Etats-Unis ni le reste du monde ne seraient confrontés aux bas prix et aux disparitions de petites exploitations si la croissance cumulative de la productivité agricole n'avait pas eu lieu"¹⁹. "Peu d'attention a été accordée aux investissements en infrastructures hérités du passé...tous influencent les décisions de production d'une façon ou d'une autre et cette influence continue année après année alors que l'influence des aides directes est limitée à une année donnée"²⁰.

Solidarité a publié sur son site internet des évaluations préliminaires sur le dumping "total", c'est-à-dire incluant toutes les subventions imputables aux exportations européennes de céréales, viandes (bovine, porcine et de volaille) et aux produits laitiers. L'IATP a aussi publié des taux de dumping pour la plupart des grains des EU.]

134. Vient ensuite la question du traitement. Je dois revenir au cadre pour tenter de discerner ce qui constituerait – si l'on essayait d'être objectif – une façon raisonnable d'aborder la question. Je reviens au texte. Tout d'abord, le libellé lui-même est à mon avis important: "ces produits seront admis à bénéficier d'un *traitement plus flexible*." (pas d'italique dans l'original). Le texte ne dit pas – comme il aurait pu le faire – "ces produits seront exemptés d'abaissements tarifaires". D'ailleurs, quatre paragraphes plus loin seulement il y a une déclaration en ce sens qui fait qu'on ne peut douter que les Membres savaient très bien comment exprimer cela s'ils l'avaient voulu. Vous vous souvenez peut-être qu'ils ont dit – en ce qui concerne les pays les moins avancés: [ils] "ne sont pas tenus de prendre des engagements de réduction". Ce n'est toutefois pas ce que dit le cadre pour les produits spéciaux. Il ne dit pas que des engagements de réduction ne seront pas requis. Pas plus qu'il ne dit que des engagements de réduction ne seront pas requis pour certains produits. Au contraire, le texte parle de "traitement" à leur endroit. Être exempté, c'est être libre de tout engagement. Mais ces produits spéciaux doivent faire l'objet d'un "traitement". Interpréter ce texte comme disant en fait que ces produits doivent être exclus de tout traitement est tout simplement incompatible avec les termes mêmes du cadre. Le mot "traitement" indique donc clairement que *quelque chose doit arriver* à ces produits. Quel est donc ce "quelque chose" qui doit se produire et qui est appelé "traitement"? C'est manifestement vu le contexte l'application des mesures énoncées au paragraphe 39, c'est-à-dire surtout: la formule de réduction tarifaire et la période de mise en œuvre. Voilà donc ce que serait le "traitement" à accorder à ces produits. S'il faut donner un sens au mot traitement, ces catégories de mesures restent applicables à ces produits – on ne peut les en dissocier complètement. Ce traitement doit même être "plus flexible" – ce qui selon moi signifie que la réduction tarifaire et la période de mise en œuvre doivent être appliquées avec flexibilité. On est bien loin de l'idée qu'il ne faut PAS du tout les appliquer.

135. Maintenant, la question que je me pose est de savoir comment déterminer raisonnablement la forme plus concrète que pourrait prendre cette "flexibilité"? On ne peut probablement la définir que par rapport à ce que serait la position par défaut. Bien sûr, il nous faut encore préciser ce que nous entendons par "défaut". Mais, en l'occurrence, vous savez déjà – que cela vous plaise ou non – où je situe quelques-uns de ces centres de gravité. Je tenterai donc simplement de m'orienter par rapport à ces centres de gravité retenus à titre d'hypothèse.

136. Dans le cas où mon idée selon laquelle le centre de gravité devrait *grosso modo* correspondre à des abaissements des deux tiers pour les pays en développement (y compris une marge adaptée pour tenir compte de toute conséquence disproportionnée) ne serait pas complètement fautive, comment

¹⁸ Daryll Ray, Is food too important to be left to WTO? Agricultural analysis policy center, University of Tennessee, November 29, 2002 (<http://www.agpolicy.org>).

¹⁹ Daryll Ray, Daniel de la Torre Ugarte, Kelly J. Tiller, US Agricultural Policy: Changing course to secure farmers livelihoods worldwide, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee, September 2003.

²⁰ Daryll Ray, What is an agricultural subsidy?, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee, 26 mars 2004.

pourrait-on arrêter approximativement les paramètres numériques de cette flexibilité pour les produits "spéciaux"? Pour commencer, le concept même de "flexibilité" comporte un élément de variabilité – il ne s'agit pas simplement d'un concept rigide et universel. En même temps, il ne peut être élastique au point d'être indéterminé. L'idée qui me vient donc spontanément est que nous recherchons quelque chose qui puisse intégrer une fourchette, c'est-à-dire qui comprend un minimum et un maximum. Théoriquement, le "maximum" est déjà là: c'est l'abaissement tarifaire, quel qu'il soit, qui serait "autrement" requis si la formule étagée de base s'appliquait en l'occurrence. Quel que soit le cas de figure, cela dépend de ce que seraient l'abaissement et la fourchette. Toutes choses égales d'ailleurs, je ne pense pas qu'il soit réalisable d'essayer de déterminer des "minima" de référence différents pour chaque fourchette et chaque abaissement. Quoi qu'il en soit, cette rigidité est aussi difficile à concilier avec le concept de flexibilité. Cela étant, j'ai le sentiment que ce qu'il faut c'est parvenir à un plancher à partir duquel établir les paramètres extérieurs permettant de définir la flexibilité envisagée. Quel pourrait être ce plancher?

137. Je ne peux pas être précis mais ma première idée est que quels que soient les étages et les fourchettes auxquels nous parviendrons précisément, les abaissements envisagés sembleraient se situer dans des fourchettes partant des alentours de 25 pour cent au moins et augmentant de manière étagée jusqu'à 30 pour cent et au-delà puis de manière indéterminée (c'est-à-dire en fonction des fourchettes précises et en partant de l'hypothèse des deux tiers comme principe de base applicable). J'imaginerais donc que si l'on veut avoir un plancher qui soit véritablement relié de manière flexible à ces abaissements par défaut tout en restant significatif en tant que traitement, la fourchette devrait se situer autour de 10-20 pour cent.

138. Donc, mon idée de la fourchette serait la suivante: vous auriez la latitude de fixer le taux effectif à un niveau inférieur au taux d'abaissement quel qu'il soit qui s'appliquerait autrement avec la formule étagée mais vous seriez tenus à tout le moins de procéder à un abaissement minimal. Si je devais donner un ordre d'idée, je dirai que la fourchette devrait être d'environ 10-20 pour cent. Les Membres seraient bien sûr libres d'aller au-delà de ce niveau (tout en restant à un niveau inférieur à l'abaissement étagé autrement applicable).

E.

SAUVEGARDE SPECIALE POUR L'AGRICULTURE

139. Il me semble que, à tout le moins, le champ d'application du mécanisme de sauvegarde spéciale sera très considérablement réduit au cas où il serait convenu de le maintenir.

[\[Rien sur le Mécanisme de Sauvegarde Spéciale?\]](#)

OBSERVATION FINALE AU SUJET DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

140. Je sais fort bien que ce que j'ai dit plus haut montre combien les décisions restent difficiles. Cela montre aussi que j'ai essayé du mieux que j'ai pu de trouver dans tout cela une solution qui soit conforme au cadre mais qui pourrait, en réalité, être négociable. Comme je l'ai fait observer, si cela ne passe pas, nous savons que rien d'autre ne passera. Par conséquent, vous devrez proposer quelque chose de nouveau, sinon nous n'arriverons à aucun compromis – et cela vaut aussi bien sûr pour d'autres aspects.

141. Je ferai malgré tout une observation. Ce n'est pas là ce que je propose. Mais c'est simplement qu'il nous reste si peu de temps que, si nous constatons qu'il nous faut revoir certains éléments à la dernière minute, mieux vaut le faire dès à présent. Ainsi, si nous pensons exclure la possibilité d'avoir à revoir notre copie, faisons le tout de suite et acceptons définitivement d'essayer de le faire franchement suivant les modalités que nous nous sommes nous-mêmes fixées.

142. Mon observation est la suivante. J'ai parfois le sentiment que, dans le cadre, nous nous sommes inutilement compliqué les choses et que c'est là la raison fondamentale pour laquelle nous avons dû reconnaître que nous nous trouvons maintenant face à de telles difficultés. À l'époque, certains Membres avaient tendance à vouloir maintenir l'"intégrité" de la formule étagée en ce qu'elle serait aussi appliquée aux pays en développement. Mais la rupture avec le passé était totale et, bien que l'accord se soit fait au bout du compte, la contrepartie a été un ensemble correspondant de dispositions incorporées dans le cadre qui toutes ont pour effet pratique (et je dirai également pour objet, mais là n'est pas le propos) de cet empressement apparent à vouloir qu'une formule étagée soit applicable aux pays en développement. Chose assez intéressante, la "formule étagée" en ce qu'elle se rapportait aux pays développés était en fait un prix de consolation (si j'ose m'exprimer ainsi) que

ceux-ci ont reçu pour n'avoir pas su se mettre d'accord entre eux sur une formule suisse pure et simple. À mon avis, vouloir à tout prix incorporer dans le cadre une formule étagée pour les pays en développement relevait plus du désir psychologique d'avoir "au moins" une formule étagée et de l'idée qu'il serait plus difficile d'arriver à ce résultat à moins qu'elle ne soit appliquée, au moins en principe, aux pays en développement eux aussi.

143. S'il apparaît que la formule étagée a été une profession de foi, il est assez amusant de relever que, pour les pays développés, elle n'était pas réellement aussi déterminante que l'auraient voulu ceux qui en étaient les principaux partisans à l'époque. Par là, je veux dire que les écarts se réduisent, qu'il est bien plus admis que les produits sensibles ont un rôle décisif à jouer et que l'abaissement global présente davantage d'intérêt qu'auparavant. Comprenez-moi bien. La formule est là et c'est un acquis. Elle sera, et doit être, respectée pour ce qui concerne les pays développés.

144. Ce que je veux réellement ici, c'est poser la question au sujet des pays *en développement* une dernière fois avant qu'il ne soit trop tard. Est-il vrai, vu là où nous en sommes, qu'elle est si cruciale pour les pays en développement? Parce que chaque fois qu'elle est inscrite dans la colonne actif, inéluctablement il semble y avoir toutes sortes de complications qui s'inscrivent dans la colonne passif. De sorte que nous en sommes arrivés au point que je ne pense pas franchement qu'il y ait beaucoup de Membres qui sachent concrètement ce qu'ils sont réellement censés faire ou "donner", d'un côté, ou "recevoir", de l'autre. De nouveau, comprenez-moi bien. Étant donné la façon dont le cadre est rédigé, c'est ce que nous devons faire.

[Non, le vrai travail auquel les Membres doivent s'atteler est de construire un nouvel AsA équitable qui promeuve le développement durable à long terme, particulièrement dans les PED mais aussi dans les pays développés. Et cela nécessite avant tout d'éliminer toutes les formes de dumping, capitalisant sur les précédents de l'Organe d'appel de l'OMC qui intègrent les subventions internes allant aux produits exportés. Une fois cela acquis, les Membres doivent être bien plus flexibles sur la protection à l'importation.]

Et, sur cette base, je n'ai rien à ajouter. Mais, pour la dernière fois, si cette formule ne marche pas, quel que soit le scénario, y a-t-il une autre façon de procéder qui fonctionne effectivement pour tout le monde et qui soit fondamentalement conforme à l'orientation de ce que nous sommes supposés réaliser sur la base de Doha? Après tout, une combinaison des catégories orange et bleue pour le soutien interne est une idée à l'étude et elle ne figure pas telle quelle dans le cadre.

145. Voici donc une idée radicale qu'il vous appartient d'accepter ou de rejeter: de fait, ne vaudrait-il pas mieux recourir à une approche entièrement différente: abandonner la formule étagée, abandonner les flexibilités compliquées, les proportions des deux tiers, tout le débat sur les produits spéciaux, etc., etc., autant d'éléments qui risquent de ne donner lieu qu'à un exercice toujours plus compliqué et s'accompagnant toujours de nouveaux rebondissements dans une négociation au point mort avec son lot de complications. Et se contenter de quelque chose de plus simple, de plus direct, et surtout de plus clair: quelque chose qui permettrait à chacun de savoir ce qu'il fait et, très franchement, que la plupart des Membres en développement pourraient sans doute gérer assez bien étant donné la réalité. Par exemple, oublier toutes les fourchettes et les proportions et choisir un objectif simple d'abaissement moyen global pour les pays en développement, qu'ils pourraient atteindre de la façon qu'ils souhaitent, à condition qu'ils procèdent simplement à un abaissement spécifique minimal (lequel serait bien sûr bien inférieur à l'objectif moyen) pour chaque ligne. Cela a bien été acceptable pour les pays développés dans le Cycle d'Uruguay. Est-ce que cela ne pourrait pas l'être pour les pays en développement dans ces négociations? Et si, pour certains pays en développement, les conséquences restent disproportionnées, vous avez une disposition qui permet d'y remédier. Quant au libellé qui a été utilisé la dernière fois dans le Cycle d'Uruguay, il ne me paraît pas mauvais et pourquoi ne pas l'utiliser cette fois pour les pays en développement.

146. Comme je l'ai déjà dit, je dois tenter quelque chose. Tout ce que vous avez à faire, c'est dire non. Auquel cas nous reprendrons ce que nous avons fait jusqu'ici. Mais je veux être sûr que c'est vraiment ce que vous souhaitez.
