

Quelle est la prochaine étape pour le commerce du coton ? un point de vue du Brésil

Pedro de Camargo Neto*

La décision finale sur le différend du coton fournit de nombreuses leçons et crée une foule d'opportunités. Il est à espérer que l'ampleur de cette importante victoire influera sur les efforts déployés par les pays en développement dans la recherche d'un environnement équitable pour le commerce international des produits agricoles.

La première leçon significative est que oui, c'est possible. Un pays en développement peut contester les énormes distorsions du commerce des produits agricoles et en sortir victorieux. Le système multilatéral fondé sur des règles a montré qu'il pouvait apporter des résultats, et pas seulement pour les plus puissants.

Il est vrai qu'il faudra encore apporter quelques améliorations majeures au système. Le coton en est un excellent exemple. Quatre PMA africains affectés par les subventions accordées dans les pays riches ont choisi de ne pas recourir à la voie normale du règlement des différends ; le fait qu'ils aient jugé nécessaire de lancer plutôt l'Initiative sur le coton montre bien que le système multilatéral de règlement des différends doit être modifié. La décision de l'Organe d'appel fournit une incitation pour continuer à améliorer davantage l'OMC.

Le différend sur le coton a de nombreux angles. Concernant le programme Step 2, la décision montre qu'un programme manifestement illégal a été utilisé, apparemment sans que personne ne le remarque, pendant de nombreuses années. L'existence même du Programme Step 2 aurait justifié un différend, il y a des années.

Comment un programme aussi incompatible avec les règles de l'OMC pouvait-il passer inaperçu ? Pourquoi ceci n'a-t-il pas été abordé dans les réunions du Mécanisme de réexamen des politiques commerciales ? Y a-t-il d'autres programmes illicites du type Step 2 pour d'autres produits et dans d'autres pays ? Comment pouvons-nous éviter et prévenir les différends ? Comment le personnel de l'OMC peut-il aider les pays en développement à mener ce type d'analyse ? Le système commercial multilatéral a-t-il besoin d'un organe indépendant doté de capacités analytiques et en mesure de veiller à l'application des lois pour garantir que les accords signés après des années de dures négociations sont effectivement respectés ?

L'affaire du coton a précédé les opportunités offertes par l'expiration de la Clause de paix, énoncée dans l'article XIII de l'Accord sur l'agriculture. Le non respect des restrictions oubliées, imposées sur les subventions, en 1992, a permis de recourir à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, deux ans avant la Clause de paix. Aujourd'hui, débarrassées des contraintes de l'Article XIII, toutes les subventions agricoles peuvent potentiellement être contestées.

Les pays en développement sont-ils en train d'analyser les opportunités créées par l'expiration de la Clause de paix ? Le « préjudice grave aux intérêts d'un autre Membre » donne-t-il lieu à une action ? Pourquoi les pays exportateurs de riz tolèrent-ils toujours les fortes subventions américaines ? Comment l'Union européenne pourrait-elle même proposer de rehausser les subventions sur les exportations de blé ? Les distorsions sur le marché laitier international peuvent-elles à terme être contestées ?

Distorsions et contestation

Les litiges ne remplaceront jamais la négociation ; ils surviennent en l'absence de négociation. L'affaire du coton reflète la mauvaise orientation suivie par la politique agricole nationale américaine au cours des dernières années, tout comme celle du sucre reflète le manque de progrès même minimaux dans le commerce du sucre depuis le Cycle d'Uruguay.

Nous travaillons sur ceci depuis près de deux décennies. Le moment est venu. L'absence d'accord négocié élargira certainement le recours aux différends. Il n'est pas simple de prouver le « préjudice grave ». Il est coûteux et laborieux de préparer des différends, mais c'est possible, comme le montre l'affaire du coton. Aujourd'hui, les subventions – qu'elles soient au titre de la catégorie bleue, ambre, de minimis ou supposée verte – relèvent toutes de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Cette alternative n'a jamais existé auparavant.

Prochaines étapes immédiates

La décision de l'Organe d'appel nous fixe une base. Des progrès peuvent être réalisés avant la conclusion des négociations du Cycle de Doha. Les subventions que l'on prétend être de la catégorie verte qui ne répondent pas pleinement aux critères convenus devraient être modifiées. Les subventions au titre des catégories ambre et bleue qui peuvent aussi aisément causer des préjudices devraient être réduites ou contestées. Il devrait être clair que ceci est en souffrance depuis le Cycle d'Uruguay. Ces modifications doivent être apportées – sans contreparties – avant que les Membres ne prennent de nouveaux engagements à la suite des négociations du Cycle de Doha.

Il faudrait prêter une attention spéciale à la mise en œuvre de la décision. Le 1er juillet approche et nous verrons s'il sera mis un terme au programme Step 2. Le groupe spécial a clairement établi à la fois son illégalité et la nécessité urgente de changements immédiats.

Implications pour la politique agricole américaine

Une mise en œuvre rapide est essentielle pour la crédibilité du Cycle de Doha ; ce serait une erreur majeure que de tenter de contourner la décision du groupe spécial – fondée sur une analyse

* Pedro de Camargo Neto était Secrétaire de la Production et du commerce au ministère de l'Agriculture du Brésil, lorsque le différend sur le coton initié et des consultations formelles ouvertes. Il est actuellement consultant en matière de politique agricole et de commerce.

Ce différend peut ouvrir la voie ou non à une multitude de contestations similaires : ceci dépend en grande partie du point de savoir si le Cycle de Doha réussira à réduire les subventions. Toutefois, le rapport du groupe spécial fournit certainement un encouragement aux pays qui se sont abstenus de faire des contestations parce qu'ils estimaient que les groupes spéciaux auraient des difficultés à collecter des preuves de préjudice grave. Dans les marchés où de nombreux facteurs contribuent à la performance des exportations d'un pays donné, il est problématique d'établir des relations de cause à effet. Mais le groupe spécial n'a nullement semblé impressionné par les opinions divergentes des experts appelés à témoigner, concernant l'ampleur et la direction de l'incidence des subventions américaines sur les prix mondiaux du coton ; en se fondant essentiellement sur des éléments de preuves tirés d'études économiques, le groupe spécial a décidé que la production de coton aux États-Unis avait une incidence significative sur le prix du marché mondial. Bien qu'il ait évité de lier sa décision à une étude particulière quelconque, le groupe spécial sur le coton s'est certainement davantage concentré sur ces éléments de preuve que de nombreux groupes ne l'avaient fait auparavant, poursuivant ainsi une tendance à fonder les décisions sur une argumentation et une quantification économiques pour préciser des termes tels que 'substantiel' et 'significatif' qui émaillent les règles sur les incidences commerciales des subventions. Le différend sur le coton sera probablement cité dans de nombreux rapports de groupes spéciaux, dans les années à venir.

Implications pour le Cycle de Doha

L'incidence du différend sur le coton sur les négociations en cours dans le cadre du Cycle de Doha est ambiguë. D'une part, beaucoup de personnes aux États-Unis (et en Europe) ont considéré que le fait de porter le différend à l'OMC était une complication inutile. Ceci avait suscité, chez les deux grandes superpuissances agricoles traditionnelles, autant de rancœur que lorsque leur communication conjointe du 13 août 2003 avait été contrée par la coalition du G-20, qui défendait une approche plus agressive de la réduction des subventions agricoles. Les politiciens ne se sentent pas à l'aise pour négocier à 'l'ombre du droit', car ils considèrent que leurs possibilités de compromis sont restreintes par des interprétations juridiques des décisions politiques. Mais par ailleurs, il faut une certaine motivation pour mener le Cycle à terme, et la perspective d'une multitude de contestations à l'OMC sur des politiques agricoles établies peut concentrer l'esprit diplomatique.

Laissant de côté l'incidence des motivations et des attitudes des partenaires dans la négociation, on peut soutenir que le Cycle est le site approprié pour clarifier les questions soulevées par la décision sur le coton. La question de savoir si des restrictions à la culture de récoltes alternatives (et celle de savoir si la modification de la base historique sur laquelle les versements découplés sont effectués invalide de tels versements) sont des questions naturelles à résoudre dans le cadre des discussions sur l'agriculture.³ L'élimination de l'élément subventions à l'exportation dans les garanties de crédit à l'exportation est déjà prévue, en même temps que celle d'autres incitations à l'exportation de ce type, dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture. Les modifications à apporter aux programmes de garanties de crédit à l'exportation pour les rendre conformes à la décision du groupe spécial pourraient être

coordonnées à une liste pour l'élimination des subventions à l'exportation. Et la perspective d'une forte réduction des versements au titre de la catégorie ambre pourrait être compatible avec une réduction convenue des subventions dont bénéficient les producteurs de coton américains, tout en contribuant à résoudre les problèmes que le Sous-comité du coton rencontre pour garantir que d'autres régions productrices de coton sont satisfaites.

Il y a peu de chances de pouvoir concilier la résolution du différend sur le coton et les résultats du Cycle de Doha sans susciter de controverses. Le Brésil fera valoir qu'il ne devrait pas perdre à la table de négociation ce qu'il a gagné dans la décision du groupe spécial. Le Cycle doit proposer davantage de disciplines sur les subventions que le différend sur le coton n'en impose, et non moins. Et le Brésil peut soutenir qu'il a déjà payé (dans le Cycle d'Uruguay) pour les avantages que la décision du groupe spécial donnera à ses exportateurs. Mais la question qui se pose est savoir si le groupe spécial (et peut-être d'autres groupes spéciaux qui rendent compte des questions relatives aux subventions agricoles) est en train de rompre l'équilibre délicat des avantages en donnant aux Accords de l'OMC des interprétations qui ne correspondent ni à l'intention ni à la compréhension des négociateurs. Par exemple, les producteurs de fruits et légumes aux États-Unis peuvent raisonnablement soutenir que personne ne considérerait que les restrictions sur l'utilisation des terres dans la législation sur récoltes liées à des programmes fait l'objet de marchandages dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture. On peut donc soutenir de manière plausible que les décisions de l'OMC doivent être intégrées comme facteurs dans les discussions en cours, pour préserver l'équilibre politique des avantages. Toutefois, le groupe spécial a certainement quelque peu encouragé ceux qui cherchent à réduire les subventions des pays développés et ceci peut, à terme, être l'incidence dominante du différend.

Quelle est la prochaine étape pour le commerce ... (suite de la page 5)

technique solide – par des pressions politiques et des formulations imaginatives dans le nouvel accord. Le préjudice grave ne doit plus jamais se produire.

La politique agricole américaine aura besoin de changements importants. La décision sur le coton est un signal que Washington ne peut ignorer. Espérons que l'affaire fournira aux décideurs américains l'excuse nécessaire pour affronter les puissants lobbies. Il est important de noter que le groupe spécial n'a pas contesté les filets de sécurité pour les agriculteurs américains ou les instruments de politique destinés à répondre aux préoccupations environnementales ou à celles des consommateurs. Ce qu'il a toutefois condamné, c'est la capacité des trésors des pays développés à rehausser artificiellement la compétitivité, en détruisant ainsi les marchés internationaux et les opportunités de développement pour les pays pauvres.

Les critères de découplage seront vitaux

L'orientation des pays développés vers des politiques commerciales ayant moins d'effets de distorsion des échanges à travers ce que l'on appelle le « découplage » est importante. Mais nous devrions être prudents pour garantir qu'un découplage réel est effectué : les

³ L'Accord sur le Cadre de juillet comprend une discussion sur les critères au titre de la catégorie verte.

Quelle est la prochaine étape pour le commerce ... (suite de la page 17)

modifications récentes apportées en Europe et aux États-Unis n'atteignent pas cet objectif. Les nouveaux versements directs reposent toujours sur un certain nombre de conditions qui maintiennent de fait le lien entre les subventions et la production.

Les versements directs ne tombent pas automatiquement au titre de la catégorie verte. Alors qu'ils peuvent ne pas être un soutien classique au titre de la catégorie ambre ou bleue, des contrôles rigoureux sont nécessaires en ce qui concerne le découplage lié aux superficies de base de la production ou à l'interdiction de certaines récoltes, et les versements directs liés aux préoccupations dites environnementales. Le découplage ne peut pas être effectué de manière à continuer à canaliser la production vers le même type de produits, ce qui reviendrait à re-coupler les subventions à la production.

Implications pour le Cycle de Doha

Nous négocions depuis 2000, car l'agenda intégré de l'Accord sur l'agriculture nous a formellement contraints à nous asseoir dans la même salle. Il est temps, à présent, d'arriver à un accord, avec des progrès réels dans les marchés agricoles encore fortement faussés. Découplage ou non, les pays développés ne peuvent être autorisés à stimuler les exportations par des subventions, d'une couleur quelconque.

Ce que le système de règlement des différends a donné au coton, le Cycle de Doha devrait le donner à tous les produits agricoles : une forte réduction des subventions qui élimine la concurrence illégale sur le marché international. Il faudrait pour ce faire que les États-Unis acceptent qu'ils ne peuvent continuer d'exporter grâce à des subventions encore qualifiées de « soutien interne ».

Le groupe spécial a condamné ce que l'on appelle communément le dumping. Le dumping du coton doit s'arrêter immédiatement. Le Cycle de Doha devrait élargir cette victoire à d'autres produits et à d'autres pays, sans qu'il y ait besoin de différends supplémentaires. La négociation serait certes bien préférable à la contestation, mais un retard dans la mise en œuvre de la décision du groupe spécial sur le coton est inacceptable et n'a absolument rien à faire avec le Cycle de Doha.

Le Trésor américain doit sortir du marché international du coton. Les producteurs brésiliens, africains et nord-américains devraient entrer en concurrence sur un pied d'égalité. Il ne faudrait plus priver les pays d'opportunités de développement où les coûts de production sont plus bas.

La Commission pour l'Afrique appelle à des résultats... (suite de la page 6)

Une préoccupation majeure des gouvernements africains dans le Cycle actuel est qu'ils seront encouragés à adhérer à des engagements qui les exposent à des actions intentées par d'autres Membres de l'OMC, à travers le système de règlement des différends. Cette crainte a contribué à mener le Cycle de Doha dans l'impasse. Le rapport propose un 'test du développement' pour que toute mesure prise par un pays en développement ne puisse aboutir à des sanctions approuvées par l'OMC que s'il est démontré qu'elle est inutile à des fins de développement.

Concernant le commerce, la réussite de la Commission sera jugée moins par ce que le rapport recommande que par le point de savoir si elle galvanise l'action. Les politiques problématiques de l'UE et d'autres pays riches pourraient être traitées rapidement s'il y avait la volonté politique d'agir. Toutefois, sans changements radicaux dans le cadre de Doha, les problèmes de l'Afrique continueront d'avoir moins de poids politique que les préoccupations des producteurs de sucre, des fabricants de vêtements et des consommateurs des pays développés.

Agriculture : le G20 et le G33 émettent des positions... (suite de la page 8)

(en examinant également le remplacement par des importations) et leur rôle pour le développement plus large. Le Kenya a également répété que les produits spéciaux devraient pouvoir prétendre au mécanisme de sauvegarde spéciale.

La communication portant sur le mécanisme de sauvegarde spéciale présentait les paramètres pour négocier un tel mécanisme, en soutenant que les Membres devraient examiner des seuils fondés à la fois sur le prix et sur le volume, pour permettre aux pays de se protéger contre les brusques poussées des importations et contre les fluctuations internationales des prix. Le texte spécifiait également que les mesures de sauvegarde, qui pourraient prendre la forme de droits additionnels, ainsi de restrictions quantitatives, devraient être déclenchés automatiquement.

Dans la discussion qui a suivi, la Chine, le Nicaragua et Cuba ont déclaré que les produits spéciaux devraient être limités à un certain pourcentage des lignes tarifaires. L'Inde et Maurice ont rétorqué qu'il ne devrait pas y avoir de limite sur le nombre de produits sensibles. Selon le Pérou, les Membres ne devraient pas être autorisés à désigner des produits tropicaux comme produits sensibles, ce qui a suscité un débat sur le rôle de tels produits dans le commerce Sud-Sud. La Malaisie et la Thaïlande ont déclaré que l'exportation vers d'autres pays en développement était un instrument très important pour la réalisation des objectifs de développement et ne devrait pas être inconsidérément entravée. La Barbade a tenté de trouver une position intermédiaire en reconnaissant ces préoccupations, mais en mettant également l'accent sur le fait que les produits spéciaux peuvent aider à prendre en compte les besoins pressants en matière de développement parmi les populations vulnérables de nombreux autres pays en développement. Selon la Colombie, les produits d'exportation ne devraient pas être éligibles comme produits spéciaux car ils ne répondent pas aux critères de sécurité alimentaire. Le Chili a souligné qu'il y avait de nombreuses formes de traitement spécial et différencié auxquelles les pays ont recours, en plus des exemptions pour les produits spéciaux, notamment le mécanisme de sauvegarde spéciale.

Les États-Unis ont déclaré que la demande d'un mécanisme de sauvegarde spéciale faisait double emploi avec la question des produits spéciaux, en soutenant que les deux instruments étaient utilisés pour la même fin. Le G-33 a riposté que le second instrument était une exemption à plus long terme, à des fins de développement et de sécurité alimentaire, alors que le mécanisme de sauvegarde spéciale était un mécanisme à court terme destiné à aider les pays en développement à prendre en compte les fluctuations des prix des produits et les brusques poussées des importations qui en résultent.