

---

**NOTE TECHNIQUE – 19 avril 2006**

**Les négociations agricoles à l'OMC et la loi américaine sur l'agriculture**

---

A quelques exceptions près, le droit international n'est pas auto-exécutoire; pour qu'elles puissent déployer leurs effets, ses dispositions doivent être transcrites en droit national. En ce sens, le droit de l'OMC est un code qui régit et réglemente la législation nationale relative aux échanges et à la politique commerciale. De plus, il permet de régler, d'une manière unique, des différends découlant de l'examen de la conformité de la législation nationale au droit commercial international. Il est pratiquement sans exemple en ce qu'il stipule que le règlement des différends découlant de l'interprétation du droit commercial international doit relever de la législation nationale. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer les discussions incessantes des décideurs et des responsables politiques d'un certain nombre de Membres de l'OMC sur la question de savoir si l'évolution du droit commercial national doit précéder la création du droit commercial international ou au contraire la suivre.

Selon certaines sources, le mandat du PDD donné aux négociateurs de l'UE en matière de négociations agricoles correspond à l'espace politique résultant de la politique agricole commune actuelle et à ses prochaines étapes de réforme déjà définies, mais pas au-delà. Toute concession plus large exigerait un nouveau mandat, ce qui explique les difficultés rencontrées par l'UE à ce stade des négociations.

La relation entre la politique intérieure et le mandat des négociateurs est moins nette dans le cas des Etats-Unis. L'actuelle loi sur l'agriculture (Farm Bill 2002) expirera en 2007. Depuis le début de cette année, les discussions entre législateurs, administration et lobbyistes sur l'avenir de cette loi ne cessent de s'aviver. Vu le parallélisme entre l'expiration de la loi sur l'agriculture et les négociations à l'OMC, considérant l'impact sur le commerce agricole mondial susceptible de découler de différents scénarios concernant la loi sur l'agriculture / le PDD et tout en reconnaissant que nous nous sommes concentrés dans nos précédentes notes d'information sur la situation internationale, nous pensons que le moment est venu d'aborder brièvement l'état des discussions relatives à la loi sur l'agriculture aux Etats-Unis.

Moyennant un degré d'abstraction certain, il est possible de distinguer entre les groupes suivants, ayant chacun leurs intérêts propres:

### **1. Ceux qui profitent des politiques agricoles américaines actuelles**

Ceux qui profitent des politiques de la Farm Bill 2002 sont fondamentalement les opérateurs relevant des secteurs des cultures au bénéfice de programmes de soutien "program crops", telles que le blé, le soja, le riz, le sucre, le coton et les produits laitiers.

### **2. Ceux qui ne bénéficient pas ou peu des politiques agricoles actuelles**

Ceux qui produisent sans bénéficier largement et directement du soutien du gouvernement appartiennent notamment aux secteurs de la viande (poulet, porc et boeuf), des fruits et des produits laitiers frais. En particulier, les producteurs de viande tireraient profit d'un abaissement des coûts de distribution intérieurs dans le cadre d'un scénario de réduction du soutien ; ils sont donc susceptibles d'être des bénéficiaires de marchés agricoles plus libres.

### **3. Ceux qui se soucient des dépenses publiques**

Les Etats-Unis sont en train d'accumuler un nouveau déficit public record. Pour les législateurs qui se soucient principalement de la pérennité des finances publiques de leur pays, les dépenses agricoles sont une cible prioritaire de la réduction des coûts.

### **4. Les écologistes**

Ce groupe plaide en faveur d'une réforme politique qui défendrait les principes introduits par bon nombre de pays d'Europe, à savoir: découplage accru entre soutien et production, et lien entre le soutien et les préoccupations non liées au commerce, telles que les méthodes agricoles, compte tenu de considérations de protection de l'environnement et de durabilité.

### **Commentaires**

Les politiques agricoles internationales n'occupent pas une place prééminente dans le débat sur la loi américaine sur l'agriculture. Bien que les négociateurs aient affirmé leur volonté de diminuer le soutien accordé à l'agriculture américaine – à condition que le cycle de Doha améliore sensiblement l'accès aux marchés agricoles et non agricoles – cette position ne semble pas partagée par un grand nombre de décideurs politiques. Il est intéressant de relever que les décideurs politiques aux Etats-Unis semblent découvrir des instruments tels que les filets de sécurité en matière de prix ou bien l'aide alimentaire, qui non seulement ont une dimension humanitaire, mais constituent également un canal fiable pour l'exportation des céréales américaines.

Le débat s'est concentré sur la question de savoir si l'actuelle loi sur l'agriculture devait être prorogée au-delà de sa date d'expiration de septembre 2007 ou si les mois à venir devaient être mis à profit pour négocier une nouvelle loi. Tous ceux qui ont des liens avec des groupes ou domaines dont la prospérité économique dépend des cultures au bénéfice de programmes de soutien ou qui en sont politiquement tributaires sont extrêmement favorables à la prorogation de la Farm Bill 2002 au-delà de 2007, car ils savent pertinemment que toute nouvelle loi sur l'agriculture ne pourrait être que moins généreuse que la loi actuelle. L'autre argument massue avancé en faveur de la prorogation est qu'elle permet de garder un contrôle étroit sur les négociateurs. Certains responsables et décideurs politiques soupçonnent en effet le représentant commercial américain (USTR) d'avoir déjà outrepassé son mandat de négociation. Par conséquent, ils estiment que le maintien de l'actuelle loi sur l'agriculture constitue un outil efficace pour garder les négociateurs sous contrôle – on notera au passage que la situation est tout à fait similaire dans l'UE.

Le débat auquel nous assistons confirme ce qui avait été constaté empiriquement depuis longtemps, à savoir qu'un lobby défendant des privilèges est souvent plus fort qu'un lobby en faveur de l'intérêt général et du bien-être de tous. Rappelons que la Farm Bill 2002 avait fait suite à la loi de 1996, baptisée Loi sur la liberté agricole, qui était un pas audacieux en direction de la réforme et éliminait de nombreuses caractéristiques du soutien agricole lié à la production. Toutefois, les mesures d'urgence prises à la fin des années 1990 et qui ont culminé avec la loi de 2002, ont réintroduit ou renforcé le soutien lié à la production.

### **Implications pour le PDD en général et le coton en particulier**

Une prorogation de l'actuelle loi américaine sur l'agriculture au-delà de 2007, ou une approche interne américaine favorable à une telle prorogation, signalerait à la communauté commerciale internationale que l'agriculture américaine n'est pas disposée à relever le défi d'un commerce plus libre. Elle serait porteuse du message selon lequel le règlement des différends devra avoir la priorité sur les négociations multilatérales. D'un autre côté, la réécriture de la loi sur l'agriculture offrirait aux décideurs politiques américains l'occasion de donner au monde la vision d'un avenir où les subventions agricoles qui détruisent le bien-être et ont des effets de distorsion des échanges n'existeraient plus.

La législation d'urgence qui a abouti à la Farm Bill 2002 a créé le cadre juridique permettant d'accroître le soutien accordé à environ 40% du coton négocié sur les marchés mondiaux, qui est passé de quelque 460 millions US\$ en 1997 à environ 2.800

millions US\$ en 2001. Les composantes de ces mesures relevant des subventions aux exportations ont été jugées illégales par le groupe d'experts de l'OMC sur le coton, qui a invité les Etats-Unis à les éliminer. D'autres mesures de soutien, déclarées comme relevant de la "catégorie verte", ont été jugées comme ayant des effets de distorsion des échanges au titre de la "catégorie orange" et le groupe d'experts a demandé qu'elles soient corrigées ou, respectivement, incluses dans le calcul de la Mesure globale du soutien (MGS). Dès à présent, les Etats-Unis ont manifesté leur intention d'éliminer les subventions à l'exportation en faveur du coton. Cependant, et bien que la mise en œuvre de cette intention se soit déjà fait trop attendre pendant plus de 6 mois, aucune mesure n'a été prise eu égard aux mesures de soutien interne qui constituent des violations des résultats du cycle d'Uruguay à l'OMC.

En maintenant la Farm Bill de 2002 au-delà de son expiration de 2007, les législateurs conserveraient une loi qui prévoit un espace politique plus large que celui qui est disponible au titre des résultats du cycle d'Uruguay et va donc encore plus loin qu'un résultat quelconque du cycle de Doha. Certes, le fait qu'un espace politique est disponible ne signifie pas qu'il sera nécessairement utilisé. Toutefois, la mise en œuvre des résultats du cycle d'Uruguay se heurte déjà à une vive résistance politique, comme on le voit avec le dossier du coton. La prorogation de la Farm Bill 2002 serait un signal clair montrant que le véritable défi auquel est confronté l'USTR n'est pas la négociation du PDD, mais la mise en œuvre de ses résultats au plan national.

En souscrivant rapidement à une nouvelle loi sur l'agriculture, les législateurs américains feraient la preuve de leur attachement à respecter les règles (sur le coton). Ce serait pour eux l'occasion unique de donner un exemple de véritable réforme mondiale dans le domaine de l'agriculture.

---

IDEAS Centre offre des services de conseils de politique générale aux gouvernements des pays en développement et en transition dans les domaines du commerce international, du développement et de la gouvernance économique. En liaison avec l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), IDEAS Centre aide les pays à faibles revenus à défendre leurs intérêts commerciaux et ainsi à mettre à profit leur appartenance à l'OMC d'une manière favorable à leur développement.

Nos précédentes notes d'information sont accessibles sur notre site:

[www.ideascentre.ch](http://www.ideascentre.ch)

IDEAS Centre, 10, rue de l'Arquebuse, 1204 Genève, Suisse

T +41 22 807 17 40, F +41 22 807 17 41