

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

TN/RL/W/12
4 juillet 2002

(02-3743)

Groupe de négociation sur les règles

Original: anglais

SUBVENTIONS AUX PÊCHERIES: LIMITATIONS DES DISCIPLINES EXISTANTES RELATIVES AUX SUBVENTIONS

Communication de la Nouvelle-Zélande¹

OBJECTIF

1. Une récente communication (TN/RL/W/3) présentée par huit délégations faisait valoir (paragraphe 16) que l'application des règles SMC aux subventions accordées au secteur des pêcheries pouvait poser des problèmes pratiques importants. On y indiquait, en particulier, que, du fait de **l'hétérogénéité des produits de la pêche** et de la **structure économique du secteur de la pêche**, il était plus difficile d'identifier le type de distorsions du marché que visent les disciplines SMC. Lors des discussions tenues au sein du Groupe de négociation sur les règles, le 6 mai, plusieurs délégations ont demandé des précisions sur ce point. Le présent document répond à ces demandes.

IMPORTANCE DE LA STRUCTURE GLOBALE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN QUESTION

2. L'argument présenté concernant la "structure globale" de l'industrie de la pêche est simple. Un problème important traité par l'Accord SMC est l'incidence nuisible qu'ont les importations subventionnées sur le marché d'un autre Membre. Si les Parties II et III peuvent, dans certaines circonstances, fournir une solution de règlement du conflit, l'imposition par le Membre importateur de droits compensateurs au titre de la Partie V constitue souvent la réaction d'auto-assistance la plus pratique aux importations subventionnées.

3. Dans le cas du secteur des pêcheries, la plupart des principaux Membres accordant des subventions sont également de grands consommateurs et leurs exportations sont relativement limitées. Ils sont de fait souvent de grands importateurs. Dans de tels cas, les subventions peuvent rendre plus difficile, voire impossible, aux exportateurs d'autres Membres d'entrer en concurrence sur le marché du Membre qui accorde la subvention. L'application de droits compensateurs au titre de la Partie V n'est alors pas d'un grand secours puisqu'ils ne peuvent s'appliquer qu'aux importations sur le marché du Membre plaignant.

DISPOSITIONS DE LA PARTIE III DE L'ACCORD SMC

4. Hormis le fait qu'elles faussent l'accès aux **ressources de la pêche** et contribuent à leur causer un dommage grave (voir TN/RL/W/3, paragraphes 9 à 11), les subventions dans le secteur des pêcheries ont pour principaux effets **d'empêcher des hausses des prix** et **d'entraîner une sous-cotation des prix**, et un **détournement des importations** du marché du Membre qui accorde la subvention ou des marchés de pays tiers.

¹ Cette communication ne préjuge pas de l'interprétation donnée par la Nouvelle-Zélande à l'Accord SMC.

5. En principe, ces effets sont couverts par les dispositions relatives au préjudice grave figurant à la Partie III de l'Accord SMC.² Afin de prouver qu'une subvention a causé un "préjudice grave" aux intérêts d'un autre Membre, il est nécessaire (depuis l'expiration de l'article 6.1) de prouver qu'elle a entraîné les résultats suivants:

- les exportations d'un **produit similaire** vers le marché du Membre qui accorde la subvention, ou vers le marché d'un pays tiers ont été détournées ou entravées; ou
- il y a eu une sous-cotation notable du prix du produit subventionné par rapport au prix d'un **produit similaire** sur le même marché; ou
- la subvention a eu pour effet **d'empêcher des hausses de prix, de déprimer les prix ou de faire perdre des ventes** sur le même marché.

6. Il est donc essentiel pour l'application des disciplines de la Partie III, sous leur forme actuelle, que les **effets** de distorsion des échanges des subventions sur la part du marché ou sur le prix soient établis. Ces effets, qui se produisent effectivement dans le secteur des pêcheries, sont particulièrement difficiles à prouver en raison de la nature hétérogène des produits de la pêche. Les produits de la pêche sont si divers que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres secteurs, des prix de référence non subventionnés ne sont généralement pas disponibles. Cela signifie qu'il est très difficile de déterminer ce que seraient les prix pour tel ou tel produit de la pêche en l'absence de subventions. C'est là un problème crucial: il est nécessaire de quantifier les effets sur les prix d'une subvention pour montrer qu'elle cause une sous-cotation notable ou une compression des prix.

NATURE HÉTÉROGÈNE DES PRODUITS DE LA PÊCHE

7. Les produits de la pêche faisant l'objet d'échanges internationaux sont caractérisés par un degré élevé d'hétérogénéité, qui reflète un large éventail d'espèces et de techniques de transformation. Des produits venant d'espèces assez distinctes peuvent néanmoins être en concurrence directe sur le marché. À l'inverse, des produits de la pêches similaires en apparence et appartenant à la même famille peuvent se vendre à des prix assez différents.

EXEMPLE: LE MERLU

8. À titre d'exemple, il existe 16 espèces de merlu pêchées à travers le monde.³ Toutes ces espèces font l'objet d'échanges internationaux plus ou moins développés. Si elles appartiennent toutes à la même famille et peuvent être considérées comme interchangeables sur le marché, chacune d'entre elles est dotée de caractéristiques distinctes qui entraînent des différences de perception et de valeur sur le marché. En outre, la valeur peut varier entre les produits et les sources d'approvisionnement pour chacune des 16 espèces en fonction de la façon dont le produit commercialisé a été produit et transformé. (Il peut avoir été pêché au chalut ou à la ligne, transformé et congelé en mer ou rapporté à terre pour y être transformé, avec ou sans utilisation de glace pour conserver la qualité du produit.) Deux produits apparemment similaires provenant de deux espèces différentes mais voisines, comme dans ce cas, peuvent se vendre à des prix différents. De ce fait, aucun des deux prix ne peut constituer un prix de référence pour l'autre.

² Un recours peut également être exercé, dans certaines circonstances, au titre de la Partie II.

³ Dictionnaire multilingue des poissons et des produits de la pêche (4^{ème} édition), établi par l'OCDE (Fishing News Books 1995).

FIXER DES PRIX DE RÉFÉRENCE

9. Ce caractère hétérogène rend particulièrement difficiles à prouver les **effets** des transferts sur les prix ou la part de marché des produits de la pêche en raison de la possibilité de subventions croisées et du manque de prix de référence pour des produits spécifiques. Pour établir les effets sur les prix, il faut disposer, comme base de comparaison, de renseignements sur ce qu'auraient été les prix en l'absence de subvention. Dans d'autres secteurs, l'existence de prix de référence non subventionnés fournit de tels points de comparaison. Cependant, les produits de la pêche étant si différents, on ne dispose généralement pas de prix de référence non subventionnés, comme l'a constaté un groupe *ad hoc* d'experts de l'OCDE créé en 1989 pour examiner les mesures de soutien aux pêcheries.⁴

10. En ce qui concerne les **produits transformés**, les produits de la pêche constituent un ensemble hautement hétérogène. Comme l'a constaté l'OCDE, "Les produits et les marchés varient sensiblement d'un pays à l'autre, ce qui rend difficile l'établissement d'un prix de référence comparable pour une marchandise donnée."⁵ Le **poisson non transformé** regroupe également des espèces très différentes. L'OCDE a formulé la constatation suivante: "L'établissement d'un prix de référence extérieur pose généralement plus de problèmes dans le cas du poisson frais que dans celui des produits agricoles. La difficulté tient au fait que les produits de la mer sont extrêmement périssables et hétérogènes. Le poisson peut être comparé aux fruits et légumes frais pour lesquels l'ESP n'a généralement pas été calculé."⁶ De fait, il peut même être difficile d'établir un prix **intérieur** pour le poisson non traité. Les secteurs de la capture et de la transformation étant souvent intégrés verticalement, le prix intérieur du poisson frais n'est pas directement observable.⁷

SUBVENTIONS ET PRIX DE RÉFÉRENCE

11. Le **soutien public des prix** gonfle artificiellement les bénéfices des producteurs sur les produits subventionnés et peut donc leur permettre de baisser les prix sur d'autres produits (ce qui constitue en réalité une subvention croisée). Des prix plus bas peuvent à leur tour entraîner une sous-cotation ou une entrave aux importations du produit "de substitution" ou d'autres produits de la pêche qui peuvent être très différents mais entrer en concurrence à des prix équivalents sur le marché sur des segments de demandes similaires (par exemple poissons et crustacés). Dans la mesure où les producteurs subventionnés exportent leurs produits, il s'ensuivra également des distorsions sur d'autres marchés. Cependant, en l'absence de renseignements sur ce que seraient des prix non faussés (c'est-à-dire des prix de référence non subventionnés), il est **particulièrement difficile, dans le secteur des pêcheries, de quantifier les effets sur les prix (et donc sur la part de marché)**.

12. Pour des raisons similaires, il est également difficile de déterminer les effets sur les prix ou sur la part de marché de subventions qui **réduisent les coûts** ou de celles qui augmentent **directement le revenu** (comme les versements directs). Si le gouvernement fait baisser les coûts ou augmente le revenu d'un producteur, que ce soit dans le secteur de la capture ou de la transformation, il abaisse de ce fait le prix plancher auquel ce producteur peut vendre avec profit. Une telle mesure est susceptible d'entraîner une baisse du prix ou de réduire la part de marché accessible aux producteurs concurrents sur le marché affecté, ce qui risque de fausser les échanges internationaux.

⁴ Leur rapport figure sous la cote AGR/FI/(93)11/REV1 (OCDE, 1993).

⁵ AGR/FI/(93)11/REV1, paragraphe 67.

⁶ *Ibid.*, paragraphe 57.

⁷ *Ibid.*, paragraphe 57.

Cependant, la quantification de l'effet sur le produit ou la production d'un produit donné est problématique. Le soutien au secteur de la capture, par exemple, revêt souvent la forme de subventions à l'achat d'intrants, ce qui abaisse les coûts du crédit, des navires et du carburant, notamment. Ces intrants peuvent être employés, même par un seul producteur, dans la production de toute une série de produits de la pêche distincts. Dans une pêcherie multi-espèces, par exemple, une subvention donnée à l'achat d'intrants peut faire baisser les coûts de production pour toute une gamme de produits distincts, non transformés et transformés. La quantification de l'effet sur le prix ou sur le volume produit de tel ou tel produit est particulièrement problématique dans le secteur des pêcheries, étant donné la possibilité de subventions croisées entre les produits et le manque de prix de référence non subventionnés pour ces produits.

APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ACCORD SMC

13. Les faits énoncés ont des conséquences évidentes sur la possibilité d'évaluer les effets sur les prix et la part de marché de produits similaires, ce qu'impose une action au titre de la Partie III de l'Accord SMC. Les transferts vers ce secteur diminuent artificiellement les coûts ou gonflent les revenus des bénéficiaires. Les distorsions qui en résultent pour les marchés de produits de la pêche devraient, par nature, pouvoir être réglementées par les dispositions de l'Accord SMC. Il suffit de faire en sorte que celles-ci soient rendues efficaces. En pratique, pour les raisons techniques énoncées ci-dessus, il n'est pas faisable de réaliser certaines des enquêtes et des analyses essentielles à l'application des dispositions pertinentes de la Partie III de l'Accord SMC, ce qui constitue un obstacle à l'application des règles SMC existantes dans le secteur des pêcheries.

CONCLUSION

14. Les caractéristiques des produits de la pêche sont à l'origine d'obstacles techniques spécifiques à l'utilisation des dispositions concernant le "préjudice grave" et la "détermination du dommage" de l'Accord SMC. Ces obstacles à l'application des règles existantes mettent en relief la nécessité d'élaborer des mesures spécifiques pour améliorer les disciplines de l'OMC sur les subventions aux pêcheries.
