

ALMEIDA Paulo Roberto de

Centro Universitário de Brasília

Brasília, Brésil

pralmeida@icloud.com

MORAES VODOPIVES Hildete de

Centre Roland Mousnier, Sorbonne Université 75005

hildete@post.harvard.edu

Une analyse sur la libéralisation au Brésil et le rôle du pays dans l'OMC

Résumé.- Malgré sa modeste importance économique sur la scène économique mondiale, occupant la neuvième place dans le classement du PIB¹, dans les années 2000, bien qu'une place moins significative dans les échanges commerciaux et dans le revenu par tête, le Brésil a conquis un rôle de premier plan au sein de l'OMC, grâce à la qualité de sa diplomatie, très active depuis l'ère du GATT. Bénéficiant des avancées technologiques initiées dans les années 1970, l'agrobusiness brésilien prend de l'ampleur et exerce une influence libérale dans la diplomatie économique du pays, laquelle a traditionnellement été guidée par un programme protectionniste. Le groupe du G-20, dirigé par le Brésil et l'Inde, a remis en cause les subventions agricoles des pays industrialisés tout en cherchant à réduire les droits de douane, et permettant ainsi aux pays en développement de gagner davantage de place dans le commerce agricole international. Les grandes puissances économiques ne sont pas enclines à démanteler leur arsenal de mesures protectionnistes et leurs mécanismes de subvention dans le secteur agricole. Néanmoins, le Brésil et ses alliés nourrissent également des sentiments protectionnistes et la volonté de contrôler les politiques sectorielles à travers des pratiques discriminatoires. Ces pays ont du mal aussi à libéraliser largement les investissements étrangers, et à accepter des normes de propriété intellectuelle plus intrusives.

Mots clés.- Brésil, diplomatie économique, OMC, GATT, agrobusiness, commerce

¹PIB brésilien était de 1,885.48 milliard de dollars en 2018.
https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tab=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=BRA

international, politique de développement.

Titre en anglais

An analysis of Brazil's liberalization issues and the country's role in the WTO

Abstract

Despite its modest economic importance, ranking 9th, GDP in the world, in the 2000 , albeit a less relevant place taking into account its ranking in trade flows or per capita GDP, Brazil earned a leading role in the WTO , due to a very active diplomacy, since GATT era. With the technological advances initiated in the 1970s, Brazilian agribusiness flourishes and becomes a liberal influence in the country's economic diplomacy, which had been traditionally driven by a protectionist agenda. The G-20 group, led by Brazil and India, challenged agricultural subsidies in industrialized countries. By seeking to reduce tariffs, the G-20 group enabled developing countries to increase their share in international agricultural trade. The major economic powers are, however, reluctant to dismantle their protectionist measures, keeping their subsidy mechanisms in the agricultural sector. Nevertheless, Brazil and its allies also harbored protectionist sentiments and a resolve to control sectorial policies through discriminatory practices. These countries also resisted in liberalizing foreign investments or accepting more restrictive intellectual property standards.

Keywords.- Brazil, economic diplomacy, WTO, GATT, agribusiness, international trade, development policy.

L'histoire de la participation du Brésil à l'OMC traverse l'histoire des organisations consacrées à la gestion des règles du commerce international. Elle culmine avec le leadership que le pays a occupé dans les années 2000. La nomination du Roberto Azevedo au poste de directeur général de l'OMC en 2013 symbolise le prestige dont jouit le Brésil au sein de cette institution. Il est le fruit du travail des années 1990 (Celso Lafer²) et 2000 (Celso Amorim³). En 2017, le quotidien suisse *Le Temps* a souligné l'importance de son travail à la tête de l'OMC pendant son premier mandat ainsi que les attentes ambitieuses pour l'intensification du commerce international.

Le Brésilien (Azevedo) est à l'origine du plus gros succès de l'histoire de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cheville ouvrière du libre-échange «Geneva Made» depuis 2013, il a mis quatre ans – là où tous ses prédécesseurs ont échoué – pour faire accoucher l'institution basée au bout du Léman de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE). Un texte entré en vigueur voilà moins de deux semaines qui, si l'on en croit les estimations, est susceptible d'intensifier les échanges internationaux à hauteur de 1000 milliards de francs par an⁴.

Les contradictions autour de l'ascension du Brésil en tant que leader à l'OMC

Présent à la création du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en 1947, on pourrait donc supposer que le Brésil est en accord avec les objectifs de libéralisation du commerce mondial. En examinant l'histoire de la participation du pays dans les négociations multilatérales, nous avons cependant ciblé des groupes d'intérêt qui s'opposent les uns aux autres. Le pays occupait en fait une position de second rang, face aux pays industrialisés. Comment le Brésil a-

² Celso Lafer a été ministre d'État aux affaires étrangères en 1992 et, à ce titre, vice-président de droit de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, Rio-92. De 1995 à 1998, il a été ambassadeur, chef de la mission permanente du Brésil auprès des Nations unies et de l'OMC. En 1996, il a été président de l'organe de règlement des différends de l'OMC et en 1997, il a été président de son Conseil général. En 1998, il a présidé le groupe spécial "Inde - Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels" à l'OMC. Accès : <https://www.academia.org.br/academicos/celso-lafer/biografia>

³ Entre 1995 et 2003, Celso Amorim a été le représentant du Brésil dans plusieurs pays et organisations internationales, dans des domaines qui variaient entre le système commercial multilatéral et la coopération humanitaire internationale. En 1999, il change de son poste de représentant du Brésil à l'ONU pour diriger la mission brésilienne à l'OMC à Genève.. De 2003 à 2010, Celso Amorim a été le ministre des affaires étrangères du gouvernement Lula. Accès : <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/celso-luis-nunes-de-amorim>

⁴ Accès : <https://www.letemps.ch/economie/roberto-azevedo-jai-choisi-diplomatie-amour-femme>

t-il alors évolué vers une position de leader ?

Nous axons notre analyse sur la question de la libéralisation, car on peut à première vue s'interroger sur l'intérêt du Brésil à participer à une institution qui vise à réduire les taxes à l'importation, essentiellement au profit des pays développés, ce que le pays s'est efforcé de corriger.

Notre approche pour comprendre cette question est structurée en trois parties. Tout d'abord, nous essayons de comprendre le cadre historique, en exposant les raisons qui ont conduit le Brésil vers des politiques essentiellement protectionnistes. Les « hauts murs de protection » dans le cadre de politiques de substitution aux importations ont duré un demi-siècle. Ils ont été considérablement réduits à la fin des années 1980 et au milieu des années 1990 (OECD, 2009). Ensuite, nous soulignons certains épisodes importants de la trajectoire du Brésil au sein du GATT et de l'OMC. Nous voyons que malgré un cheminement lent, le Brésil a graduellement occupé l'espace au sein de l'organisation, formant un corps diplomatique de plus en plus bien préparé. Dans le même temps, l'économie nationale, les problèmes macroéconomiques et les besoins d'exportation du secteur agricole créent progressivement une fenêtre d'opportunité pour le Brésil de gagner la première place dans les négociations de l'OMC. Enfin, dans la troisième partie, nous abordons la période des années 2000 où le Brésil, motivé par un secteur agricole en expansion, occupe le leadership du groupe du G20 commercial.

Brésil : des contraintes internes imposant une politique protectionniste

Le Brésil, le cinquième plus grand pays du monde, derrière la Russie, le Canada, les États-Unis et la Chine, est un pays connu pour ses ressources naturelles, notamment en minéraux et en produits agricoles. Sous la domination portugaise, le Brésil a été soumis à une politique mercantile impériale restrictive qui a limité son développement. En effet, le Brésil se situait dans le groupe de fournisseurs d'intrants dans les chaînes de valeur mondiales. La crise financière de 1929 met fin à une économie basée sur le café avec des répercussions sur l'équilibre des forces politiques. Un mouvement politique armé dirigé par les États de Rio Grande do Sul, Minas Gerais et Paraíba renverse en 1930 la « Première République », régime basé sur les oligarchies foncières. Le gouvernement autoritaire de Getulio Vargas renforce l'intervention de l'État dans l'économie en particulier dans l'industrie sidérurgique, l'exploration pétrolière, et aux industries manufacturières. C'est l'origine d'un projet national

d'une nouvelle économie industrielle et urbaine (Colas B., 1990)⁵ qui prend la forme de différents mécanismes de subvention (Skidmore T.E., Smith P.H., 1984). Celles-ci reposent sur une interdiction d'importer des produits manufacturés similaires, des taux de droits de douane élevés, et des transferts directs ou indirects de ressources au secteur industriel, par le biais de prêts et de financements à des industries considérées comme stratégiques ainsi que du taux de change, parfois au détriment de l'agriculture. C'est également l'époque de la création des entreprises d'État : la Companhia Vale do Rio Doce, dans l'industrie minière ; la Companhia Siderúrgica Nacional, dans la sidérurgie ; Petrobras, pour le pétrole et ses dérivés ; l'industrie chimique (avec la Société nationale d'Alcalá ; l'électricité, à travers Eletrobras (Delorme Prado L.C., Moraes Vodopives H., 2020).

L'ambition de faire du Brésil une société industrialisée s'est lentement esquissée et le taux de croissance de l'économie a atteint des chiffres élevés, surtout après 1950.

En 1957, sous la présidence Kubitschek⁶, le Brésil augmente considérablement bon nombre de ses droits de douane, dans le cadre d'une révision générale de sa politique commerciale et de son tarif douanier, pratiquement inchangés depuis les années 1930. En conséquence, le pays a dû renégocier son adhésion au GATT. La fermeture relative du Brésil au commerce international s'accroît au cours des décennies suivantes, particulièrement sous la dictature militaire (1964-1985), adepte du nationalisme économique, faisant de ce pays l'une des économies les moins ouvertes aux échanges mondiaux, proportionnellement à son PIB, selon la Banque Mondiale.

L'inégalité des échanges et la lutte contre le principe de réciprocité

L'inégalité des échanges prend initialement le clivage Nord-Sud ; les pays industrialisés (Nord), et les pays fournisseurs de produits primaires (Sud). Ce débat a lieu au sein de la Commission Économique pour l'Amérique latine (CEPAL), organisme de l'Organisation des Nations Unies (ONU), créée en 1948. Pour illustrer la nature déséquilibrée des produits manufacturés par rapport aux produits primaires, Mauricio Laparra, ancien Directeur général de Pechiney nous donne un exemple très réel. Au cours d'une visite en Australie en 1983, le directeur du site de bauxite de Gove lui a révélé que le pneu de camion représentait l'élément le plus coûteux dans le processus d'extraction de la bauxite. Selon Mauricio Laparra : «Dans la chaîne de valeur, si

⁵ Toute de suite après la crise de 1919, les secteurs industriels de São Paulo font traduire et publier au Brésil, dès 1931, le livre du fameux protectionniste roumain, successeur des théories de l'allemand Friedrich List (du XIX^{ème} siècle), Mihail Manoïlesco 1929), *Théorie du protectionnisme et de l'échange international*. Paris, M. Giard. Il est toujours lu au Brésil dans des nouvelles éditions de l'après-guerre, y compris dans les années 2000.

⁶ Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-1976), fut président du Brésil de 1956 à 1961.

la bauxite a une valeur de 20, l'alumine vaut 200, et l'aluminium 2000. La valeur de la mine, ce n'est rien » (Moraes Vodopives H., 2018)⁷. Les pays en développement vont lutter pour un traitement spécial qui prend en compte le niveau du développement comme objectif prioritaire des négociations commerciales au lieu de la libéralisation. Cette demande s'opposait directement à un des quatre principes fondamentaux du GATT signés en 1947 : la non-discrimination (Mucchielli, J.-L., 1994 ; Rainelli M., 1994a, 1994b)⁸. Cette règle exige d'offrir des avantages équivalents aux parties contractantes, indépendamment de leurs différences structurelles⁹.

En fait, les premières négociations multilatérales sont consacrées aux secteurs d'intérêt du groupe du Nord. Les négociations des cycles Dillon (1960-1962) et Kennedy (1964-1967) continuent à approfondir les concessions douanières accordées aux produits industriels, sans toutefois incorporer l'agriculture, thème sensible pour les pays en développement. Ces derniers cherchaient une interprétation non symétrique de la clause de réciprocité, puisque les avantages qui leur étaient concédés dans les négociations tarifaires paraissaient moins favorables, dû à l'instabilité des prix des matières premières en face d'un échange jugé « inégal » par rapport aux produits manufacturés.

En 1964, sous l'égide du Conseil économique et social des Nations Unies (CNUCED) est convoquée la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement pour négocier des accords sur le prix des produits de base, la mise en place d'un mécanisme de financement supplémentaire et l'octroi de préférences tarifaires non-réciproques pour les exportations industrielles des pays en développement (Nations Unies, 2014). Ce dernier objectif a fini par être atteint grâce à l'adoption du système généralisé de préférences (Asselain J.-C., 1995 ; Van der Wee H., 1990 ; Gauthier A., 1995 ; Bairoch P., 1994).

Dans le même temps, le GATT incorpore au texte original une quatrième partie qui traite des rapports entre commerce et développement. Bien que des arrangements institutionnels aient été ajoutés auparavant, il s'agissait de la première réforme pertinente de l'ancien texte de 1947

⁷ Interview de Maurice Laparra, Directeur du Département Aluminium Métal et Directeur général d'Aluminium Pechiney, 1991 – 1993. M. Laparra a exercé de nombreuses responsabilités en Europe, en Afrique et en Australie. Il était en outre président du comité de surveillance d'Aluminium Dunkerque et président du conseil d'Alucam (Cameroun), 24/11/2015, Paris.

⁸ Les autres principes sont : l'abandon progressif des droits de douane, l'abolition des restrictions quantitatives et l'interdiction du dumping et des subventions de l'exportation.

⁹ Principe connu comme la clause de la nation la plus favorisée (NPF).

concernant les intérêts des pays en développement. Les Etats membres ont décidé de traiter « les déséquilibres initiaux dans les rapports Nord-Sud, accédant ainsi à une revendication récurrente des pays en développement relativement aux conséquences des Accords de l'OMC ». (Abbas M., 2007)

La diplomatie économique brésilienne a joué un rôle important dans ce processus et on peut affirmer que l'image du Brésil en tant qu'acteur majeur dans le système commercial multilatéral est née à ce stade, ayant été consolidé dans les années suivantes, avec plus d'une génération de diplomates dédiés à la cause du système multilatéral de commerce (Balassa B., 1986).

Le cycle suivant, Tokyo (1973-1979), se présente comme l'un des plus complexes. Il compte avec une présence record de 99 pays, la plupart en développement et certains socialistes. L'élément le plus important de ce cycle est l'introduction d'un régime préférentiel - concessions sans réciprocité - en faveur des parties contractantes les moins développées. On appelle cette prérogative un traitement différencié et plus favorable pour les pays en développement.

Le point le plus pertinent - même s'il ne figurait pas dans les «tables de lois» du GATT, mais uniquement en tant que «résolution ministérielle» - était l'approbation d'une «clause d'habilitation» qui autorisait en pratique, sous certaines conditions, les pays en développement à conclure des accords commerciaux préférentiels sans avoir à respecter les critères de l'article 24 du GATT.

La fin du Tokyo Round coïncide avec des critiques émises aux États-Unis concernant les « concessions excessives » accordées aux pays en développement, sans que soient pris en compte les secteurs de services, de la propriété intellectuelle et des investissements. Ceux-ci sont inscrits quatre ans plus tard, à l'ordre du jour avec le lancement du cycle de l'Uruguay à Punta Del Este en septembre 1986.

L'acceptation de l'inclusion des services, qui représentent à l'époque environ 19% du commerce mondial, est l'un des principaux points de friction. Le groupe du Brésil et de l'Inde craignent un déséquilibre en faveur des pays développés, déjà dominants dans des secteurs tels que télécommunications, assurances, services bancaires et financiers ou transports.

Les produits agricoles, 10% du commerce mondial, restaient le secteur plus difficile à libéraliser en raison de la prolifération des subventions à la production et à l'exportation, en particulier dans les régions leaders du secteur, l'Union européenne et les États-Unis, mais aussi au Japon et dans les pays nordiques.

Le Brésil et d'autres pays exportateurs de produits agricoles s'organisent au sein du groupe de

Cairns, qui inclut notamment l'Australie, l'Argentine et le Canada. Les États-Unis adoptent des positions radicales, exigeant l'élimination de toutes les subventions à la production et à l'exportation en l'espace de dix ans. La Communauté européenne tente de défendre les fondements de sa politique protectionniste, auxquels ses agriculteurs étaient habitués, avec des avantages considérés comme déloyaux sur les marchés mondiaux. Dans les domaines de la propriété intellectuelle et des textiles, le même clivage demeure entre pays en développement et pays développés.

L'absence de terrain d'entente dans ce domaine est en grande partie à l'origine du retard de l'Uruguay Round, qui devait finir à la réunion ministérielle de Bruxelles en décembre 1990. Après avoir été interrompues pendant plusieurs mois, en fonction des désaccords entre les États-Unis et l'Europe en matière de politiques agricoles, les négociations se sont poursuivies de manière irrégulière pendant trois années supplémentaires, jusqu'à 1993.

Les pays en développement, se conformant à cette dernière manipulation des deux grands, représenté par l'accord agricole de Blair House, établissant les niveaux de subsides qu'ils pourraient encore concéder à leurs producteurs nationaux, ont finalement acquiescé, et l'Acte final est approuvé par consensus le 15 décembre 1993. Ces négociations difficiles ont constitué un apprentissage pour le Brésil quant à l'utilité de participer à une organisation commerciale multilatérale, ce qui a permis de rendre sa diplomatie commerciale encore plus sophistiquée et sagace.

Les travaux de l'Uruguay Round aboutissent à la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) marquant un changement substantiel dans les structures décisionnelles. Le Brésil participe de manière active à toutes les étapes de constitution de l'OMC. (Messerlin P., 1995 ; de Almeida P. R., 1999). Pour la première fois dans l'histoire du système multilatéral de commerce, l'ensemble des pays membres de l'OMC, et les parties contractantes du GATT, y compris les économies les moins avancées, passent à disposer des règles plus claires touchant aux accords sectoriels, y compris un mécanisme de solution des différends plus fiable. Le Brésil sera l'un des premiers pays à se bénéficier de cette garantie additionnelle contre l'arbitre des grandes puissances économiques.

Les réformes libérales et la politique externe dans les années 1990

Dans les années 1980 et 1990, avec l'épuisement progressif des politiques économiques jusqu'alors en place, mais aussi après l'explosion des taux d'inflation et la succession de nouvelles monnaies, une ouverture progressive de l'économie brésilienne se met en place. Ce

début de libéralisation commerciale traduit un changement radical par rapport à l'orientation protectionniste profondément enracinée auparavant.

Au Brésil, les réformes se poursuivirent de la fin du régime militaire (1985) jusqu'à leur mise en place sous une forme achevée avec Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Les premières étapes de la mise en œuvre du programme de privatisation cohérente ont lieu dans le gouvernement de José Sarney, quand un ensemble de mesures, politiques, techniques et juridiques est déployés. En 1988, on adopte une nouvelle constitution fédérale,¹⁰ ce qui donne le cadre légal pour les réformes macroéconomiques vers une économie de marché (Bichara J., 2004). En même temps qu'elle souligne la modernisation de la gestion publique, elle redirige les ressources vers les besoins du secteur social au Brésil (Abreu Dallari A., 2006).

Depuis les années 1990, la politique commerciale du Brésil s'est concentrée sur deux axes principaux. Au niveau régional le Brésil a essayé de jeter les bases d'un espace économique commun en le Cône Sud de l'Amérique du Sud. Le Mercosur (Marché commun du Sud) a été la pièce maîtresse de cette stratégie. Il commence par la signature du Traité d'Asunción, en 1991, créant le Mercosur, avec l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay. Une réforme tarifaire au Brésil, réduisant la moyenne de la protection tarifaire de 44% à près de 14%, sera la base du Tarif Douanier Commun du nouveau bloc ; il sera établi officiellement, auprès du Gatt, en 1995. Au niveau multilatéral, l'accent a été mis sur les négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) visant à libéraliser le commerce dans des secteurs sensibles pour les exportateurs brésiliens.

Toutefois, les progrès sur ces deux fronts ont été limités. Au sein du bloc sud-américain les pays membres s'écartent du processus de construction d'un marché commun. Le Mercosur a acquis une dimension politique au détriment des exigences économiques. Au niveau de l'OMC, des désaccords persistants entre les pays développés et les pays émergents, principalement en ce qui concerne l'agriculture, les droits de douane sur les produits manufacturés et la propriété intellectuelle. (Castro Neves J.A. de, 2014).

Même si les réformes de l'État étaient engagées, Fernando Collor, sera en 1990 le président le plus souvent associé aux réformes libérales. Le programme de Collor se compose alors de réformes visant à la déréglementation économique, y compris la fin du contrôle des prix de mécanismes pour les produits et services, l'élimination des marchés protégés et d'autres

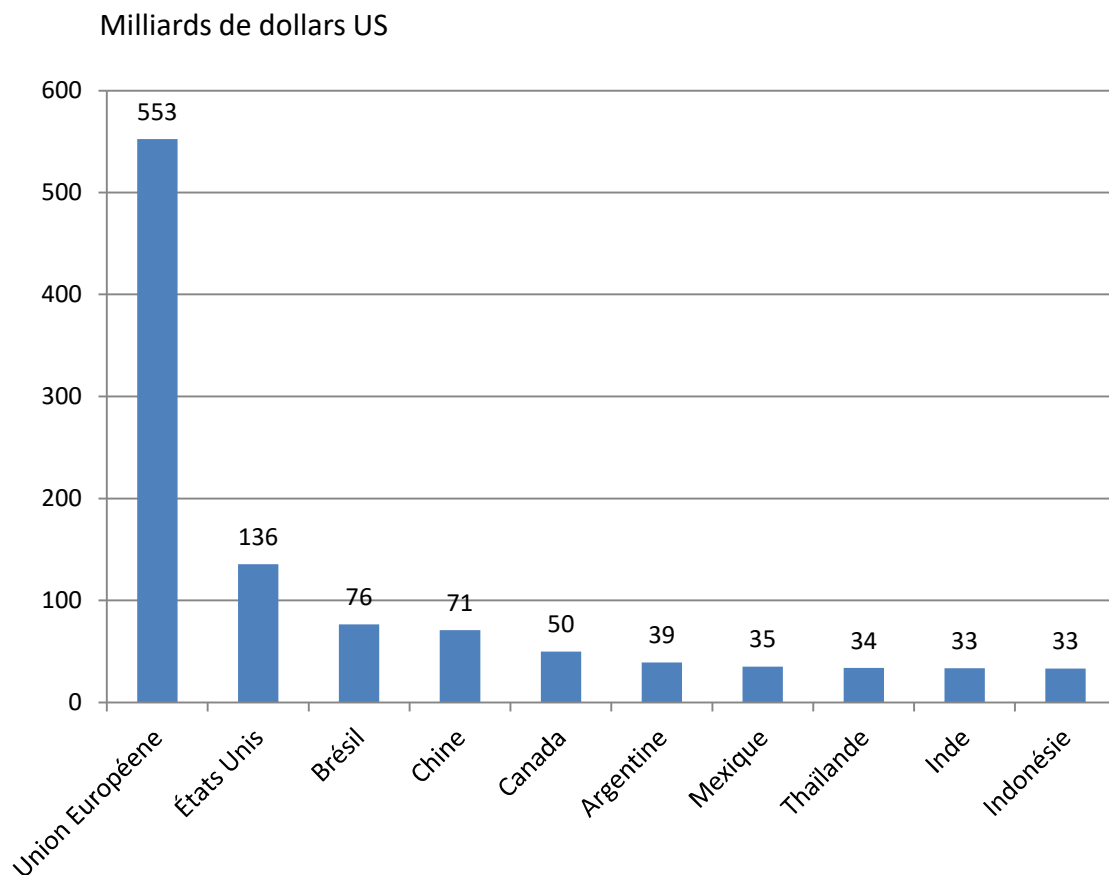
¹⁰ Constitution fédérale promulguée le 5/10/1988.

contraintes réglementaires sur les investissements étrangers ; la libéralisation du secteur extérieur, y compris : la réduction des tarifs douaniers, la suppression des obstacles non tarifaires et la déréglementation du compte de capital ; et la privatisation des industries de fabrication et des services publics (Ferraz J.C., Kupfer D Iooty M., 2004).

L'agriculture brésilienne devient une force

Avec l'Union Européenne et les États-Unis, le Brésil est devenu l'une des premières puissances agricoles au monde. En disposant de terres arables (en dehors de l'Amazonie) et d'autres facteurs de production : eau, climat favorable à deux, même trois, récoltes par an, Le Brésil se transformé en « killer agricole » en face d'autres pays.

Illustration 01. Les dix premiers exportateurs de denrées alimentaires, 2019



Source : Secrétariat de l'OMC sur la base des données de Comtrade et de Trade Data Monitor.

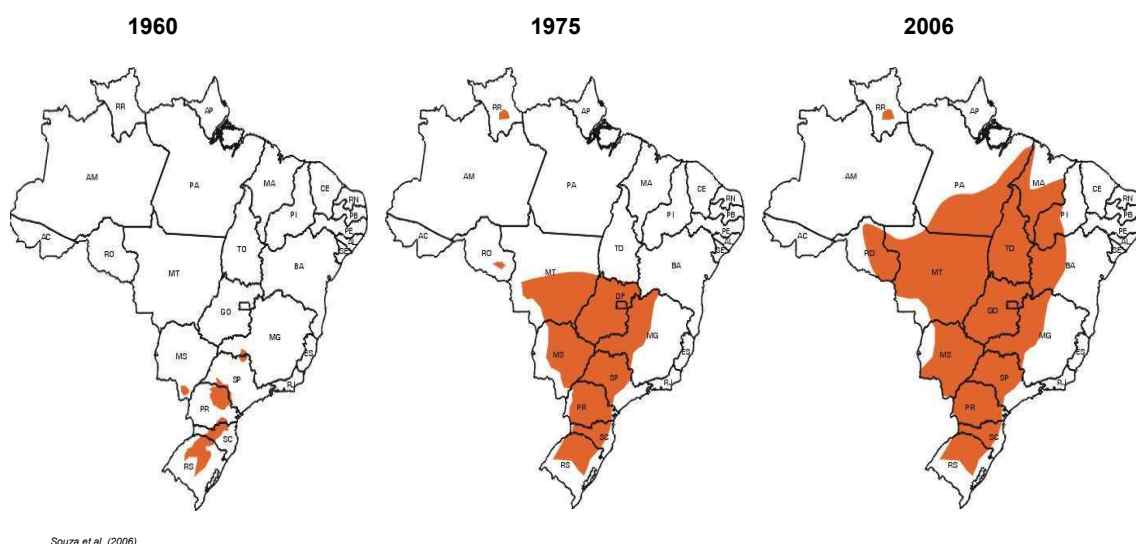
Ce résultat, qui est apparu dans les années 2000, a ses origines des décennies auparavant. Le grand coup a été donné avec les améliorations technologique enregistrées dans les années 1970

qui ont adapté les techniques agricoles au climat et au sol brésiliens. Le principal acteur de ces mises au point est la société d'État Embrapa. Après des décennies d'importants investissements dans la recherche, l'agriculture brésilienne donne des résultats prometteurs. Selon un article de *The Economist* :

L'histoire de la conquête de la vaste ceinture de cultures du centre et du nord-est du Brésil commence en 1973, lorsque le régime militaire brésilien a décidé de centraliser la recherche agronomique et de créer la société brésilienne de recherche agricole, l'Embrapa. Cette dernière a envoyé 1 200 jeunes scientifiques prometteurs à l'étranger pour y étudier. À leur retour, ils ont accompli un miracle : ils ont fait fleurir le Cerrado. Jusqu'alors, on pensait que la savane brésilienne, avec son sol acide et pauvre en nutriments, était impossible à cultiver.

Ces techniques ont permis l'exploitation de nouvelles régions agricoles jusque-là improductives, comme le *Cerrado* pays de savane situé sur le plateau central du Brésil (Johnson B., D'Apice Paez, M. L., Freitas Filho, A., Diniz de Araujo, J., 1991). Le *Cerrado* qui est devenu un important producteur de produits alimentaires, est l'un des cas le plus remarquables avec l'adaptation de la plantation de soja aux conditions tropicales.

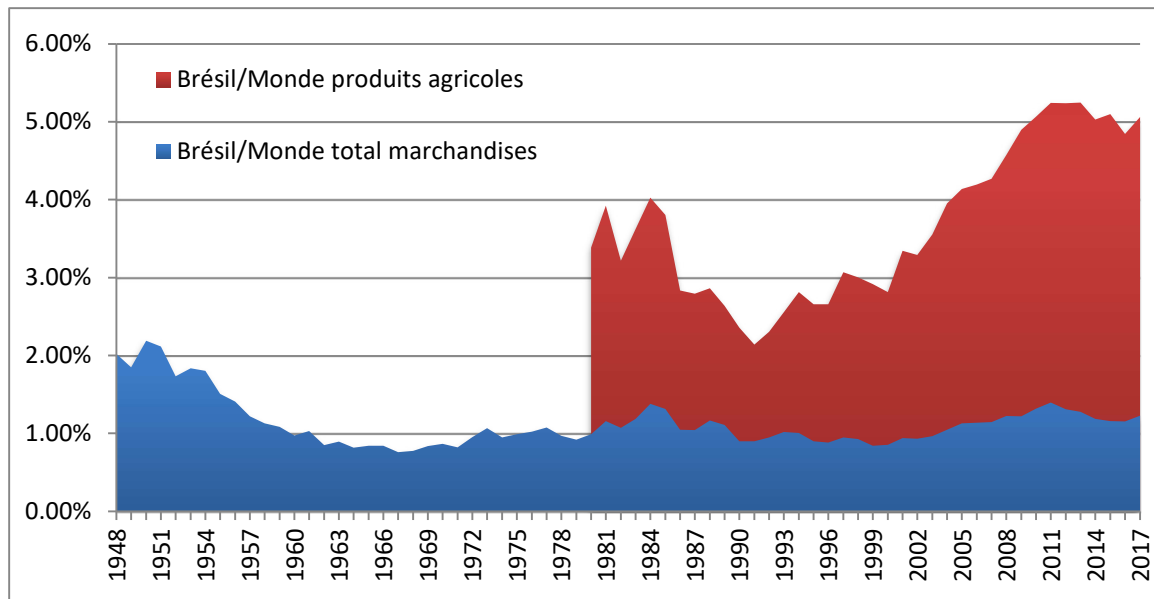
Illustration 02. Plantation de soja 1960, 1975, 2006



Cette filière moderne et performante a atteint de gains de productivité expressifs et des prix plus compétitifs. Le Brésil devient un grand exportateur de denrées alimentaires, notamment : les

céréales, les fibres et tout le complexe de la viande. L'agro-industrie devient un secteur moteur pour l'économie brésilienne, et exerce une influence croissante sur l'élaboration de la politique gouvernementale dans le domaine du commerce international (Moraes Vodopives, 2018). Afin de protéger ses intérêts, le pays adopte une position plus agressive pendant les négociations du Cycle de Doha, en raison des avantages comparatifs du secteur agroalimentaire brésilien.

Illustration 03. Participation du Brésil dans la production mondiale de produits agricoles (%)

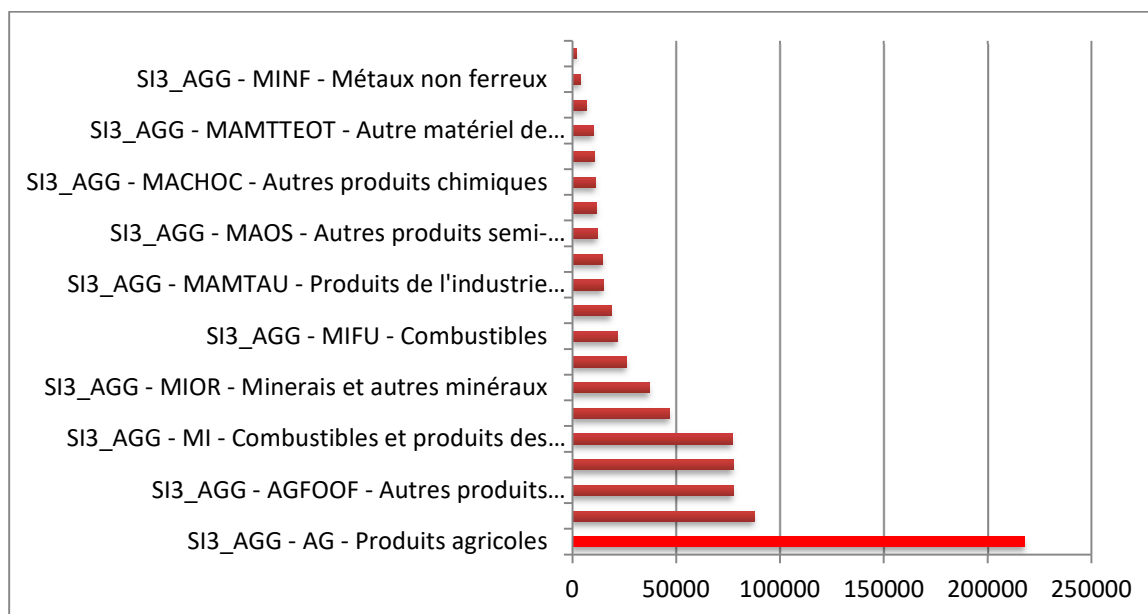


Source : Banque Mondiale Data

Doha et la formation de la coalition G-20

En novembre 2001, la réunion ministérielle de Doha est approuvée pour continuer à examiner les questions difficiles, telles que l'agriculture, ainsi que les travaux sur les services, la lutte contre le dumping, et les investissements. Pour le Brésil, c'est l'occasion de discuter les subventions des États-Unis et de l'Union européenne, qui font baisser les prix mondiaux et entravent la croissance des exportations brésiliennes (Hopewell, 2016). Comme leader du G20 commercial, le Brésil défend essentiellement ses intérêts lorsque ce sont les groupes agroindustriels brésiliens qui bénéficient de l'ouverture potentielle des marchés européen et nord-américain. Aussi la position brésilienne dans les négociations est-elle avant tout l'expression d'un nationalisme économique brésilien puisque les autres pays en développement n'étaient pas en mesure de concurrencer avec l'agriculture brésilienne. (Abbas M., 2005)

Illustration 04. Poids de produits agricoles dans les exportations brésiliennes en 2019 (millions d'euros)



Source : Banque Mondiale Data

À ce stade, entre en scène à l'OMC un nouvel acteur. La Chine, grande puissance commerciale, n'avait pas encore été admise au GATT, alors qu'elle le demandait depuis 1987. Elle avait l'intention de le faire, tout en bénéficiant du statut de pays en développement, compte tenu du niveau extrêmement bas du revenu par habitant de la majorité de sa population.

Pour être admise au Gatt et à l'OMC lors du lancement en 2001 du Cycle de Doha, le géant asiatique a dû faire de nombreuses concessions aux autres parties contractantes. La Chine n'a pas obtenu comme souhaité le statut d'économie de marché, par opposition à la Russie, pays qui présentait des conditions encore moins favorables, mais qui a pu compter avec un appui politique de la part du G-7, qui est devenu, au moins jusqu'à l'invasion de Crimée, un G-8, même si plutôt pour les questions politiques que celles économiques.

En septembre 2003, lors de la réunion ministérielle de Cancún, le Brésil s'allie avec d'autres poids lourds – Chine et Inde – et forme le groupe du G20 commercial, valable principalement pour des questions agricoles de l'OMC, avec la participation de pays en développement. L'objectif est de s'opposer aux subventions à l'agriculture. Le Brésil prend le rôle de leader du groupe, alors que l'Inde et la Chine étaient des membres les plus importants de la coalition sur le plan économique, même si ces deux grands pays étaient aussi des protectionnistes sur le plan agricole, ayant recours à des subventions internes, contrairement à l'esprit du groupe. Les

diplomates brésiliens, avec le concours d'experts en matière de commerce agricole, élaborent la stratégie, animent les réunions et produisent la majorité des travaux de recherche. Selon les témoignages de plusieurs négociateurs qui ont participé au G20 commercial, le Brésil a fait le « gros du travail » pour le groupe (Hopewell, 2016). Tout en partageant certaines similitudes, le Brésil, l'Inde et la Chine ont des intérêts et des objectifs commerciaux très divergents (Hopewell K., 2016). La raison principale se situe dans la condition du Brésil de puissance agricole compétitive, en opposition aux pratiques protectionnistes des deux géants asiatiques. Cancun est un relatif échec, non pas tant à cause du chapitre de l'agriculture, mais en raison des autres thèmes controversés, notamment les services, les investissements et la propriété intellectuelle. À la prochaine étape, à Hong Kong en novembre 2005, après des progrès et des revers, un accord provisoire est conclu sur l'élimination des subventions agricoles en 2013 par les pays riches. La mesure serait subordonnée à la libéralisation dans certains secteurs industriels et de services dans les pays en développement.

Le cycle de Doha fut interrompu sans connaître d'ouvertures majeures entre 2008 et 2013. La cause de l'impasse ne peut être attribuée uniquement au refus des principales puissances économiques de démanteler leur arsenal de mesures protectionnistes et leurs mécanismes de subvention dans le secteur agricole. Les sentiments protectionnistes étaient exacerbés des deux côtés. Le recours au lobbying, et la volonté de continuer à contrôler les politiques sectorielles à travers des pratiques discriminatoires étaient présents aussi dans les pays en développement. En outre, ils ont eu du mal à libéraliser largement les investissements étrangers, et à accepter des normes de propriété intellectuelle plus intrusives. Même les membres du G20 commercial - tels que la Chine et l'Inde - pratiquent eux-mêmes des formes déguisées ou ouvertes de protectionnisme agricole, et de subventions aux producteurs nationaux (Castro Neves J. A., 2014).

Conclusion

Le Brésil, ayant participé à la fondation du GATT, montre le désir de s'inscrire dans le protagonisme du commerce international dans un monde de plus en plus interdépendant économiquement. N'étant pas toujours aligné avec les pays industrialisés sur les objectifs de réduction des droits de douane, le Brésil a progressivement gagné du terrain en défendant ses intérêts. Dans les années 1960, le pays collabore pour réformer le mécanisme de règlement des

différents et l'assouplissement du principe de réciprocité, et dans les années 1970 le pays est reconnu comme chef de file des pays en développement. Cette position résulte de la compétence de la diplomatie économique brésilienne. L'influence du Brésil, ainsi que de l'Inde à l'OMC s'accroît notamment après le cycle de l'Uruguay, avec une participation politique croissante au processus de normalisation et à la gestion des relations commerciales multilatérales. L'importance croissante du Brésil en tant qu'exportateur de produits alimentaires conduit à des négociations de plus en plus techniques.

Toutefois, les bénéfices de la politique extérieure brésilienne misant sur le Mercosur et l'OMC ont été limités. Au sein du bloc sud-américain, les pays membres s'écartent du processus de construction d'un marché commun. Le Mercosur a acquis une dimension politique au détriment des exigences économiques. Au niveau de l'OMC, malgré les bons résultats et la prééminence acquise au sein de l'organisation, le Brésil est confronté à ses incohérences en matière d'ouverture commerciale. La conclusion du cycle de Doha pourrait signifier un meilleur accès au marché pour ses produits agricoles, mais aussi une pression accrue sur le marché intérieur, avec une concurrence externe des produits industriels. L'industrie locale devrait faire un effort supplémentaire en termes de qualité et de prix pour rester compétitive au niveau mondial. La position favorable au libre-échange de l'industrie agroalimentaire s'est heurtée à l'opposition de divers acteurs nationaux, notamment les mouvements sociaux, les ONG, les syndicats, les petits agriculteurs et les paysans y compris le Mouvement des travailleurs sans terre (MST), mais aussi des secteurs manufacturiers menacés par la concurrence étrangère qui ont exhorté l'État brésilien à résister à la libéralisation du commerce à l'OMC (Hopewell, 2016).

Le Brésil garde sa tradition protectionniste avec le maintien de droits de douanes moyens élevés (13,5% de droit de douane NPF), et de barrières non-tarifaires multiples. On ajoute à cela des règles de contenu local contraignantes dans plusieurs secteurs pour favoriser les produits locaux (CNUCED, 2016). L'économie brésilienne reste tournée vers le marché intérieur, avec un nombre réduit d'entreprises exportatrices. En 2016, le Brésil en comptait vingt-deux mille, un nombre comparable à la Norvège, pays quarante fois moins peuplé. Un second aspect à mettre en valeur est la concentration du commerce extérieur brésilien. Cinq cents entreprises, 2,2% du total réalisent 85% des exportations du pays. Le commerce extérieur brésilien recule pour la troisième année consécutive en 2016 (-11%) après -20% entre 2014 et 2015) et revient à son niveau observé en 2008 (370,9 Mds USD d'échanges). Le Brésil représente moins de 1,9% des échanges mondiaux alors que sa richesse est de 2,4% du PIB mondial et son taux d'ouverture reste inférieur à 20% du PIB, au dernier rang des pays du G-20, contre une moyenne mondiale

de 60% du PIB ¹¹».

Dans ce contexte, un certain nombre de questions nouvelles se posent. Sur le plan international, quelques pistes indiquent un affaiblissement des mesures de libéralisation du commerce. L'expansion des chaînes de valeur mondiales a considérablement ralenti, selon un rapport de l'OMC. Dans le même temps, le monde a vu l'émergence de mouvements protectionnistes, notamment illustrée par la tension commerciale qui se dessine entre les États-Unis et leurs principaux partenaires commerciaux, en particulier la Chine. Le départ prématuré de Roberto Azevedo de l'OMC soulève la question des forces politiques actuelles qui s'opposent au système commercial multilatéral. À la tête de ces forces, le président Trump, soutenu ouvertement par le président brésilien.

Au Brésil le libéralisme semble reprendre le pouvoir, en dépit des instincts nationalistes du président. En 2019, Jair Bolsonaro assume la présidence après avoir été élu avec un programme libéral. Pourtant, la première année de son mandat est troublée. Les questions environnementales sont mises en avant dans le débat économique, alors que certains pays européens menacent d'imposer des restrictions commerciales afin de faire pression sur la politique brésilienne en la matière.

Références

Bibliographie

Abbas M., 2005, “De Doha à Cancún : éléments d’analyse de la crise du multilatéralisme commercial et de l’Organisation mondiale du commerce,” *Annuaire français des relations internationales*, 6 (avril), pp. 880–900.

Abbas M., 2007, « Les rapports Nord-Sud à l’OMC. Entre différenciation et espace politique pour le développement ». Accès: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00200561/document>

Abreu Dallari A., 2006, “Privatização, eficiencia et responsabilidade”, *Revista Eletrônica do Direito Administrativo Econômico*, (5).

¹¹ Ministère du Développement, de l’Industrie, du Commerce (MDIC).

- Almeida P. R. de, 2006, “Acordos multilaterais de integração e de liberalização do comércio: uma ameaça potencial ao sistema multilateral de comércio”, in Guerra S. (dir.), *Globalização: desafios e implicações para o direito internacional contemporâneo*, Ijuí, Ed. Unijuí, pp. 187-203.
- Almeida P. R. de, 1999, *O Brasil e o multilateralismo econômico*, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora.
- Asselain J.-C., 1995, *Histoire économique du XXème siècle : la réouverture des économies nationales, 1939 aux années 1980*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz.
- Bairoch P., 1994, *Mythes et Paradoxes de l’Histoire Économique*, Paris, Éditions Economica.
- Barral W., (dir.), 2003, *Negociações comerciais multilaterais: a Trade Promotion Authority e os interesses brasileiros*, Florianópolis, Fundação Boiteux.
- Balassa B., 1986, *Les nouveaux pays industrialisés dans l’économie mondiale*, Paris, Éditions Economica.
- Bernard C., 1990, *Accords Économiques Internationaux : répertoire des accords et des institutions*, Paris, La Documentation française.
- Bichara J., 2004, « La privatisation au Brésil : aspects juridiques et financiers », thèse droit international Paris 1.
- Castro S. H. N. de (dirs.), 1994, *Temas de política externa II*, Brasília, Funag; São Paulo, Paz e Terra, 2 v. [Vol. I: O Brasil no mundo].
- Castro Neves, J. A. de, 2014, “Brazil’s Slow and Uncertain Shift from Protectionism to Free Trade”, *Working Paper Trade Policy, Inter-American Dialogue*.
- CNUCED, 2016, dans Trésor Direction Générale, Brésil, indicateurs et conjoncture, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/BR/indicateurs-et-conjoncture>
- Delorme Prado, L. C., Moraes Vodopives, H. de, 2020, “Régulation et développement sectoriel en perspective historique : le cas du Brésil”, *Entreprises et histoire*, 2 (99), pp. 5-20.
- Ferraz J.C., Kupfer D, Iooty M., 2004, “Industrial competitiveness in Brazil,” *CEPAL Rev.*, April, (82).
- Gauthier A., 1995, *L’Économie Mondiale depuis la Fin du XIXe siècle*, Paris, Bréal.
- Jackson J. H., 1969, *World Trade and the Law of the GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, Indianapolis, Bobbs-Merril.
- Johnson B., D’Apice Paez, M. L., Freitas Filho, A., Diniz de Araujo, J., 1991, *Alternative scenarios for strategic planning in Embrapa*, Brasilia, Empresa Brasileira de Pesquisa

- Agropecuária, Embrapa Secretaria de administração estratégica (SEA). Accès: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/97729/1/Alternative-scenarios.pdf>
- Pinho Borges A., 2018, “Brazil’s global aspirations and the public: an assessment on perspectives, drivers and consistency”, *Revista Mural Internacional*, 9 (2). Accès: <https://doi.org/10.12957/rmi.2018.37388>
- Hopewell K., 2016, *Breaking the WTO: How emerging powers disrupted the Neoliberal Project*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Lacerda A. C. De, 1998, *O Impacto da Globalização na Economia Brasileira*, São Paulo, Contexto.
- Lafer C., 1998, *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora.
- Li X., Meng B., Wang Z., 2019, “Recent patterns of global production and GVC participation,” *World Trade Organization*. Accès: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e_ch1.pdf
- Messerlin P., 1995, *La nouvelle Organisation Mondiale du Commerce*, Paris, Dunod/IFRI.
- Mucchielli J.-L., 1994, *Relations Économiques Internationales*, Paris, Hachette.
- Moraes Vodopives H. de, 2018, “The Brazilian Agricultural Research Corporation (Embrapa) and productivity advances in Brazil (20th Century)”, in *The Struggle for Food: From Malthusian Tension to GMO, and Beyond (19th-21st Centuries)*, XVIII World Economic History Congress “Waves of Globalization”, Boston.
- Nakano Y., Faria Lima, C. De, Sato, C. S., 1994, *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*, São Paulo, Nobel e Instituto Sul-Norte de Política Econômica e Relações Internacionais.
- Nasser R. A., 2003, *A OMC e os países em desenvolvimento*, São Paulo, Edições Aduaneiras.
- Nations Unies, 2014, *Les 50 ans de la CNUCED*, Genève.
- Nogueira S., 2009, *The International Financial Crisis and Brazil in the Doha Development Round*, CONE–Institute for International Trade Negotiations. Accès: <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/11/2009-Brazil-presentation.pdf>
- OECD, “Globalisation and Emerging Economies,” 2009, *OECD Observer*, 55 (3). Accès: <http://www.oecd.org/regional/searf2009/42576801.pdf>
- Ricupero R., 1995, *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*, Rio de Janeiro, Record.
- Rainelli M., 1994a, *Le commerce International*. 4a. éd., Paris, La Découverte.
- Rainelli M., 1994b, *Le GATT*. Paris, La Découverte.

Silva G. A. Da, 1983, *Estudos Aduaneiros*, Brasília, Esaf.

Skidmore T. E., Smith P. H., 1984, *Modern Latin America*, New York, Oxford University Press.

Thorstensen V., 2001, *OMC: Organização Mundial do Comércio: regras do comércio internacional, Rodada do Milênio*, São Paulo, Aduaneiras.

Van der Wee H., 1990, *Histoire Économique Mondiale, 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia-Duculot.