

---

**NOUVELLES SUR LE COTON – 15 octobre 2007**

**Les Etats-Unis notifient leurs subventions agricoles à l'OMC**

---

**Contexte**

Le 4 octobre 2007, les Etats-Unis ont finalement plié sous les pressions exercées dans le cadre des négociations, notamment par le C4, et ont notifié leurs soutiens agricoles internes pour les années 2002 à 2005. Des inquiétudes demeurent : bien que les notifications effectives révèlent que les Etats-Unis n'outrepassent pas leurs engagements au titre de l'Accord sur l'agriculture, de graves réserves existent néanmoins sur le plan conceptuel quant à la manière dont les Etats-Unis devraient déclarer leurs programmes. Si l'on tenait compte de ces éléments, les Etats-Unis dépasseraient leurs niveaux d'engagement promis. A notre avis, la méthodologie de déclaration adoptée par les Etats-Unis présente des défaillances manifestes.

**Les chiffres américains**

Les Etats-Unis déclarent respecter totalement leurs obligations à l'OMC en matière de soutien agricole. Une telle thèse ne devrait surprendre personne, puisqu'il serait inimaginable que dans une notification officielle à l'OMC, les Etats-Unis reconnaissent fournir un soutien interdit. Les subventions notifiées sont résumées dans le tableau de valeurs suivant:

<b>Elément de subvention des Etats-Unis (en milliards d'US\$)</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Catégorie orange – (plafond applicable)	\$9,6	\$6,9	\$11,6	\$12,9
Plafond OMC de la catégorie orange	\$19,1	\$19,1	\$19,1	\$19,1
Catégorie bleue – (pas de limite OMC)	0	0	0	0
Catégorie verte – (pas de limite OMC)	\$58,3	\$64,1	\$67,4	\$71,8

En ce qui concerne la catégorie verte, l'élément plus préoccupant porte sur ce que le chef négociateur Glauber appelle 'le soutien découplé au revenu' qu'il

minimise en disant qu'il est 'resté constant sur la période' autour de \$5,2 - \$5,3 milliards. Ces paiements représentent les paiements américains directs qui seront examinés plus loin.

En ce qui concerne le traitement des paiements MGS de minimis, les Etats-Unis confirment qu'ils sont considérés comme des postes de soutien de la catégorie orange ne visant pas de produits déterminés. Il est préoccupant que les subventions pour l'assurance des cultures et le programme de paiements contrecycliques soient notifiés au titre de cette catégorie orange ne visant pas de produits déterminés. Le problème posé par ce traitement est que ces paiements peuvent être affectés à des produits spécifiques, alors qu'ils ne le sont pas dans la notification. Dès lors, au titre de la notification, ces paiements ne comptent pas pour la contrainte de la catégorie orange, alors que s'ils étaient inclus comme paiements MGS par produits, ils compteraient pour la contrainte MGS. Les Etats-Unis confirment qu'ils éviteront à l'avenir cette zone grise, puisqu'au titre des dispositions de modalités proposées, les paiements contrecycliques seraient notifiés selon la 'nouvelle catégorie bleue'. A notre avis, la notification actuelle des paiements contrecycliques dans la catégorie orange ne visant pas de produits spécifiques est incorrecte, nous allons y revenir.

### **La notification américaine est-elle contestable pour les paiements directs?**

Le cas du coton a confirmé qu'il ne suffit pas qu'une subvention soit jugée être un 'soutien au revenu' et non un soutien au prix au titre de l'ASMC pour que cette mesure devienne conforme à la catégorie verte au titre de l'Accord sur l'agriculture. Au contraire, la présence d'un couplage quelconque (tant sur une mesure de soutien au prix que de soutien au revenu) fait relever cette subvention sans ambiguïté de la catégorie orange selon l'Accord sur l'agriculture.

Les Etats-Unis ont ignoré cette dynamique et ont artistiquement manipulé les conclusions du Groupe spécial pour procéder à leurs notifications des paiements directs comme étant conformes à la catégorie verte au titre de l'Accord sur l'agriculture. Ils ont utilisé l'excuse selon laquelle le Groupe spécial n'avait pas spécifiquement reclassé les paiements directs américains dans la 'catégorie orange,' ni recommandé que les Etats-Unis notifient de tels paiements à l'avenir

comme relevant de la catégorie orange. En réalité, cela découle naturellement d'une simple lecture du texte de l'Accord sur l'agriculture, et il n'était pas nécessaire que le Groupe spécial dise quoi que ce soit à cet égard. Cela aurait consisté à 'enfoncer des portes ouvertes', ce que nous savons que les organes de règlement des différends à l'OMC évitent de faire par principe pour des raisons d'économie juridique.

Cette distinction est subtile mais essentielle en raison de l'ampleur énorme des paiements directs. Au cours de la période de 2000 à 2005, les paiements CFP et PD ont dépassé en moyenne les \$5 milliards par an et ont représenté 32% du total des dépenses américaines au titre des programmes agricoles. Le déplacement de ce montant à la catégorie orange pourrait avoir des incidences importantes pour les différends futurs à régler, ainsi que pour la capacité des Etats-Unis à satisfaire à leurs engagements de la catégorie orange à l'OMC. Ces deux points sont actuellement en jeu.

### **La notification américaine est-elle contestable pour les paiements contrecycliques?**

Lors d'une réunion tenue en septembre 2007 à l'OMC, les Etats-Unis ont fourni les données suivantes:

<b>US AMBER AND "BLUE" BOX SUPPORT FOR COTTON, 1995-06</b>			
<b>(million dollars)</b>			
<b>Crop Year</b>	<b>AMS<sup>1</sup></b>	<b>"Blue"<sup>2</sup></b>	<b>Total</b>
1995	32	901	933
1996	3	---	3
1997	465	---	465
1998	935	316	1,251
1999	2,353	613	2,966
2000	1,050	513	1,563
2001	2,810	524	3,334
2002 (e)	1,211	1,312	2,523
2003 (e)	647	392	1,039
2004(e)	2,566	1,375	3,941
2005(e)	1,795	1,301	3,096
2006(f)	830	1,374	2,204

<sup>1</sup>Includes marketing loan gains, loan deficiency payments, interest subsidies and Step 2 payments.

<sup>2</sup>Includes deficiency payments (1995), market loss assistance payments (1998-01) and counter-cyclical payments (2002-06).

Notons que les Etats-Unis montrent clairement que 'bleu' est interprété comme des 'paiements contrecycliques' spécifiquement applicables au coton dans le tableau ci-dessus. Il est donc quelque peu étonnant que dans les récentes notifications des Etats-Unis, ceux-ci considèrent que les paiements contrecycliques appartiennent en fait à la catégorie orange! Ces paiements relèvent de la catégorie orange parce que la mesure prévoit des paiements lorsque le prix des produits couverts par un programme (comme le coton) tombe au-dessous d'un prix indicatif, ce qui veut dire qu'ils sont liés au prix.

En fait, le choix de l'approche ne visant pas des produits spécifiques pour les paiements contrecycliques dans les notifications actuelles est une ruse brillante. Tout en donnant l'impression que la notification est 'solide' puisque le paiement contrecyclique est appelé 'orange' et inclus dans la liste MGS, nous constatons qu'il est aussitôt exclu de la catégorie orange. Cette ruse explique le choix de l'option 'ne visant pas des produits spécifiques'. Ce faisant, ces paiements tombent en dessous de la limite de minimis pour le soutien ne visant pas des produits spécifiques, et au titre des dispositions de l'article 6.4 de l'Accord sur l'agriculture, les montants de minimis sont exclus du calcul de la MGS. Si les Etats-Unis avaient déclaré les paiements contrecycliques comme un soutien par produit, ils auraient enfreint les montants de minimis et ces sommes auraient compté pour le plafond MGS. Ce décompte dans le cadre du total de la MGS aurait ainsi dépassé ce plafond. A notre avis, c'est exactement ce que le traitement correct des paiements contrecycliques aurait provoqué pour cette notification. Le fait que les Etats-Unis aient en réalité fourni des données par produits au C4 pour le cas spécifique du coton confirme qu'ils en sont bien conscients, mais qu'ils ont contrevenu aux règles techniques correctes, et même à leurs obligations au titre des engagements MGS du cycle d'Uruguay envers les autres Membres, en tentant de manière plutôt faible de convaincre les Membres de l'OMC qu'ils n'ont pas dépassé leur limite MGS de US\$ 19,1 milliards, alors que tout porte à croire qu'ils l'ont bel et bien dépassée.

**La notification américaine est-elle contestable pour les paiements d'assurances de cultures?**

Les assurances de cultures et de revenus sont subventionnées selon le principe qu'une subvention reflète la valeur nette des indemnités versées aux producteurs pour les pertes moins le montant de la prime payée par le producteur. Des indemnités sont payées chaque fois que le rendement ou le revenu réel tombe en dessous du niveau garanti.

Là encore, cette description relève très exactement de la définition du champ d'application de la catégorie orange selon l'Accord sur l'agriculture. Les Etats-Unis l'acceptent et le notifient au titre de leurs engagements MGS. Mais une fois encore, ils le font en tant que soutien MGS ne visant pas des produits spécifiques, ce qui signifie que ces chiffres sont en réalité exclus du décompte aboutissant à la MGS contraignante de \$19,1 milliards au titre de la règle d'exemption de minimis. Comme pour les paiements contrecycliques, ces paiements d'assurances de cultures sont facilement affectés à des biens spécifiques (notamment le coton). Cette affectation à des produits spécifiques signifierait que ces paiements d'assurance n'échapperaient pas à la limite MGS totale puisqu'ils ne satisferaient pas aux exigences des dépenses de minimis pour la plupart des cultures. Tel serait très nettement le cas pour le coton. Selon nous, les paiements d'assurance de cultures ont fait l'objet d'une affectation erronée dans les dernières notifications des Etats-Unis.

### Révision des tableaux de notification des Etats-Unis pour 2002 à 2005

Si l'on prend le tableau de notification des Etats-Unis indiqué plus haut et si on l'ajuste en fonction des anomalies de notification possibles identifiées, on voit apparaître ce qui suit:

<b>Elément de subventions américaines (en milliards d'US\$)</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Catégorie orange (chiffres des Etats-Unis)	\$9,6	\$6,9	\$11,6	\$12,9
Plus les paiements directs	\$5,3	\$5,27	\$5,26	\$5,22
Plus les paiements contrecycliques	\$1,8	\$0,54	\$4,23	\$4,75
Plus l'assurance de cultures	\$2,89	\$1,86	\$1,12	\$0,76
Total révisé de la catégorie orange	\$19,59	\$14,57	\$22,21	\$23,63
Plafond OMC de la catégorie orange	\$19,1	\$19,1	\$19,1	\$19,1
Les Etats-Unis respectent-ils leurs obligations?	<b>Non</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>	<b>Non</b>

Ce tableau indique que, selon toute probabilité, les Etats-Unis ne sont pas en conformité avec leurs obligations au titre de l'Accord sur l'agriculture, contrairement à ce que l'on pourrait déduire des notifications américaines pour la période 2002 – 2005 effectuées le 4 octobre 2007.

## **Conclusion**

Il y a lieu de se féliciter que les Etats-Unis aient notifié leurs paiements de soutien interne pour la période 2002-2005, car ces notifications se sont fait longtemps attendre et leur absence n'a pas été sans constituer une difficulté pour réaliser l'analyse d'arrière-plan requise pour mener efficacement les négociations de Doha sur l'agriculture. Il existe néanmoins des raisons d'être inquiet du fait que ces notifications sont viciées sur le plan de la méthodologie d'affectation appliquée par les Etats-Unis. Cette défaillance peut être traité dans le cadre de la négociation comme dans celui du règlement des différends et ces deux processus sont actuellement en marche à l'OMC.

---

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. 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 précédents bulletins 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