
NOUVELLES SUR LE COTON – 26 octobre 2007

La décision du Groupe spécial de la conformité dans le différend sur le coton upland

Contexte

Le 15 octobre 2007, le Groupe spécial de la mise en conformité de l'OMC chargé d'examiner les efforts entrepris par les Etats-Unis pour mettre sa législation en conformité avec les résultats de la décision de 2005 de l'Organe d'appel, confirmée par les Membres de l'OMC par l'intermédiaire de l'Organe de règlement des différends, a rendu sa décision. En bref, le Groupe spécial a statué que les Etats-Unis n'avaient pas réussi à mettre intégralement en œuvre la décision précédente, tant en ce qui concerne le soutien interne que les programmes de subventions à l'exportation.

On relèvera que cette décision n'est actuellement disponible que pour les parties (les Etats-Unis et le Brésil) qui, au titre des règles de l'OMC en matière de règlement des différends, sont tenues d'en garder le résultat confidentiel. Néanmoins, les parties ont fait des déclarations préliminaires à la presse. Le rapport actuel confirme le rapport préliminaire du Groupe spécial qui avait été remis aux deux parties en juillet 2007 pour commentaires avant d'être finalisé, ce qui est désormais chose faite.

La publication de la décision ne devrait intervenir que juste avant Noël 2007. A ce stade, les Etats-Unis auront l'occasion d'annoncer leur choix probable de faire appel. On peut supposer que cet appel aboutira en mars 2008. Au vu de l'historique de ce dossier à ce jour, cette décision devrait également être contraire aux Etats-Unis. Dans ce cas, la dernière étape passerait par un Groupe spécial d'arbitrage chargé de décider de la quantification appropriée des éventuelles représailles que le Brésil souhaiterait prendre afin de compenser le refus persistant des Etats-Unis d'amender leur législation sur les subventions. Le Brésil n'a cessé de signaler que selon ses estimations, cette quantification serait de l'ordre de US\$4 milliards, soit US\$3 milliards attribuables aux subventions à l'exportation interdites et US\$1 milliard au titre des soutiens internes pouvant

donner lieu à une action. Un Groupe spécial d'arbitrage mettrait théoriquement deux mois à achever ses travaux, de sorte que l'affaire serait finalisée au début de l'été 2008. Rappelons que la demande initiale de consultations sur le coton remonte à septembre 2002.

Les déclarations de l'USDA semblent indiquer que les Etats-Unis feront bel et bien appel de la décision relative à la mise en conformité, plutôt pour gagner du temps face à un résultat qui semble désormais inévitable que parce qu'ils pensent réellement avoir encore une chance d'inverser une décision qui a désormais été rendue par l'OMC à trois reprises dans le même sens.

Grandes lignes de la plainte

Le Brésil a demandé la constitution du Groupe spécial de la mise en conformité en août 2006. Techniquement, il s'agit d'un Groupe spécial au titre de l'article 21.5 du Mémoire sur le règlement des différends. En septembre 2006, l'ORD a accepté d'essayer de renvoyer l'affaire devant le Groupe spécial qui avait été initialement saisi du différend. Cela ne s'est pas avéré possible, et explique en partie pourquoi ce dossier a largement dépassé les délais standard pour clore l'affaire selon la procédure de règlement des différends. Les grandes lignes des questions que le Groupe spécial de la mise en conformité affirme avoir traitées émanent des trois grandes catégories suivantes de programmes de subventions américains :

1. Les paiements au titre des contrats de flexibilité à la production et les paiements directs ne sont pas des mesures de la catégorie verte, en d'autres termes ne respectent pas intégralement l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture. Ils ne seraient pas illégaux en soi, mais seraient plutôt affectés à une mauvaise catégorie.
2. Le Brésil a subi ce que l'on appelle un 'préjudice grave' par suite des subventions de soutien interne subordonnées aux prix mises en cause (programmes de prêts à la commercialisation, versements au titre de l'aide pour perte de parts de marché et paiements contre-cycliques) qui ont causé un empêchement notable des hausses des prix sur le marché mondial du coton upland ; en outre, l'effet des subventions subordonnées aux prix pour le coton upland dans les campagnes de commercialisation 1999 à 2002 constitue un empêchement notable des hausses de prix sur le marché mondial. L'existence de ce préjudice grave rend ces mesures illégales dans leur forme actuelle, que leur classification dans telle ou telle autre catégorie soit correcte ou non.

3. Les programmes américains de garantie de crédit à l'exportation sont des subventions à l'exportation interdites au titre de l'Accord de l'OMC sur les subventions (ASMC). En particulier, les programmes américains de garantie de crédit à l'exportation en jeu (GSM 102 et SCGP) constituent en soi des subventions à l'exportation au sens du point (j) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation de l'Accord SMC et devraient être éliminées. Elles constituent également des subventions non inscrites dans la liste des engagements des Etats-Unis.

Après la décision initiale, les Etats-Unis ont éliminé une partie de leurs garanties des crédits à l'exportation ainsi que le programme Step 2 qui payait les exportateurs et les filatures de coton des Etats-Unis pour qu'ils y fassent pousser du coton. Or, à ce jour, l'administration américaine n'a pas annoncé d'initiative spécifique destinée à traiter les programmes de soutien interne réputés avoir un effet préjudiciable sur les intérêts commerciaux du Brésil. Il est rapporté qu'en particulier, le Groupe spécial de la mise en conformité a constaté que les paiements contre-cycliques américains et les paiements de prêts à la commercialisation versés aux producteurs de coton ont des effets de distorsion des échanges et que les amendements législatifs américains entrepris à ce jour n'ont pas corrigé les effets défavorables de ces programmes de subventions. Si les Etats-Unis sont déçus des résultats, c'est essentiellement parce que leurs efforts de réforme ne se sont pas avérés suffisants. Les données ci-après extraites d'un récent article "U.S. Farm Programs and African Cotton" (IPC Issue Brief 22 de février 2007) par le professeur Daniel Sumner donnent quelques indications des niveaux de dépenses engagées régulièrement par les Etats-Unis au titre de ces subventions:

	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>
Direct payments	618 ^a	616	615	611
Counter Cyclical payments	1,312	392	1,375	1,376
Step 2 User Marketing payments	429	350	544	350
Marketing Loan Program benefits	871	168	1,842	1,257
Crop Insurance subsidy	277	279	79	-11
Total support (Sum)	3,508	1,805	4,455	3,582
Value of production	3,497	5,266	4,540	5,204
Quantity produced, (million lbs)	7,935	8,555	10,802	11,165

(Source: IPC, émanant de sources gouvernementales américaines)

On relèvera que dans le cas qui nous occupe, la décision initiale du Groupe spécial concernant les subventions internes repose sur une assertion de 'préjudice grave' qui est évaluée par des effets sur le marché indépendamment de la question de savoir si les Etats-Unis sont à l'intérieur de leurs limites (MGS) au titre de la catégorie orange de l'Uruguay Round ou non. En d'autres termes, le soutien orange en tant que tel peut donner lieu à une action s'il provoque des effets défavorables pour les intérêts d'autres Membres. Cela diffère de l'action MGS actuellement en cours de préparation par le Canada et le Brésil, qui repose sur une simple évaluation visant à savoir si les Etats-Unis respectent leur plafond MGS; dans le cas contraire, ils seraient en violation de leurs engagements, quels que soient les effets sur le marché. Les subventions à l'exportation en dehors des niveaux inscrits dans les listes sont interdites en soi parce qu'elles sont réputées avoir des effets de distorsion des échanges.

Réaction du Brésil

Le Ministre brésilien de l'Agriculture, Reinhold Stephanes, a indiqué dans le sillage de cette décision que le Brésil pourrait envisager d'abandonner les représailles effectives qui seront selon toute probabilité autorisées dans la suite de la procédure, pour se contenter de ce qu'il a appelé 'une victoire morale'. Ces représailles permettraient au Brésil de frapper les marchandises importées des Etats-Unis de tarifs douaniers supérieurs aux taux NPF et d'appliquer d'autres sanctions telles que des infractions délibérées aux droits américains de la propriété intellectuelle. Le problème tient à ce que ces mesures ont un effet défavorable sur d'autres secteurs brésiliens sans aucun rapport avec le coton. C'est généralement la raison pour laquelle il est préféré que les Membres se conforment aux décisions prises en cas de différends, car les représailles essaient de compenser des distorsions commerciales par d'autres distorsions à titre de représailles, généralement sans rapport. L'autre dynamique en jeu est que les Etats-Unis sont le plus important partenaire commercial du Brésil, d'où la nécessité de prendre en compte les relations diplomatiques à long terme et à plus grande échelle. Cette dynamique met en lumière la difficulté d'appliquer les règles commerciales de l'OMC et de préserver la crédibilité de l'OMC sur un plan systémique.

C'est la première fois que le Brésil a indiqué qu'il pourrait bien ne pas exercer son droit à prendre des mesures de représailles. Mais cette décision n'est pas définitive, et les acteurs du secteur cotonnier brésilien vont sans doute s'opposer à un tel assouplissement de la position gouvernementale sur ce point. En bonne logique, le moment paraît singulièrement choisi pour que le Brésil prenne cette position ; en effet, l'avis général est que, même s'il est d'ores et déjà envisagé, un tel geste ne devrait intervenir qu'après que la décision finale aura été rendue en juin 2008. Cela dit, c'est le gouvernement brésilien et le Président Lula da Silva qui trancheront en fin de compte, de sorte que les représailles ne sont pas encore totalement exclues.

Réaction africaine

En Afrique de l'Ouest, le Président de l'Association des producteurs de coton africains, François Traoré, a exprimé sa satisfaction face à ce résultat, dont la base sous-jacente entrave depuis longtemps, selon lui, les intérêts du développement de l'Afrique de l'Ouest. Il a ajouté que cette décision comportait une certaine forme de contrainte morale qui pourrait 'obliger' la communauté internationale à faire pression sur les Etats-Unis pour qu'ils respectent cette décision. Bien que n'étant pas directement partie au processus de règlement des différends conformément au Mémorandum, il s'agit certainement là d'une externalité qui pourrait se faire sentir, surtout dans le cadre des négociations sur l'agriculture de Doha.

Il est rapporté qu'en dépit de cette décision, certains fonctionnaires du gouvernement du Burkina Faso ne débordent pas d'optimisme quant aux perspectives immédiates pour leur secteur cotonnier. Ils espèrent également qu'au niveau de l'exécutif, les fonctionnaires américains se sentiront gênés d'être constamment en position d'accusés, et conservent l'espoir que 'quelque chose pourra être fait pour mettre en œuvre cette décision'. Néanmoins, ils reconnaissent tout à fait que le principal obstacle tient aux énormes pressions exercées par le lobby du coton aux Etats-Unis sur le Congrès. Cet avis est étayé par l'adoption de la version 2007 de la Farm Bill américaine, qui, jusqu'ici, ne tient aucun compte des mesures correctives du Groupe spécial de la mise en conformité dans la détermination de la politique agricole américaine jusqu'en 2012.

L'Afrique de l'Ouest et le Brésil continuent à se comporter en alliés en faisant front commun sur la question du commerce du coton. Le président du Brésil, Lula

Da Silva, était en visite au Burkina Faso lorsque la nouvelle des conclusions du Groupe spécial de la mise en conformité a été publiée. Lula Da Silva a lancé un appel aux Membres de l'OMC pour qu'ils soutiennent le Burkina Faso, le Bénin, le Mali et le Tchad (le groupe du C4). Il a affirmé que le Brésil et l'Afrique de l'Ouest devaient continuer à travailler ensemble pour protéger leurs agriculteurs respectifs contre les distorsions du marché afin de retrouver leur compétitivité sur le marché international du coton.

Réaction des Etats-Unis

Comme on pouvait s'y attendre, le National Cotton Council s'est dit 'déçu' de la décision du Groupe spécial de la conformité. Cette réaction du NCC est compréhensible, vue dans le contexte des intérêts financiers à conserver quelque US\$ 3 milliards de transferts gouvernementaux profitant à 20 à 30.000 planteurs de coton. A cet égard, le NCC est d'avis que les préjudices graves avancés, et désormais confirmés par 3 instances judiciaires différentes à l'OMC, sont 'contraires à la réalité sur le marché mondial du coton, tant à l'époque que maintenant'. De l'avis du NCC, les mesures de mise en conformité prises jusqu'ici par les Etats-Unis, et que l'OMC juge insuffisantes, ont eu un impact qualifié d'important sur les planteurs de coton américains, puisque les superficies cultivées ont baissé de 29% en 2007. Les analystes ont cependant fait observer que cette évolution est moins due à une absence de soutien de la part du gouvernement américain qu'à un accroissement du soutien aux bio-carburants et aux prix record que cela a provoqué pour le maïs en raison du boom des bio-carburants.

Il n'en reste pas moins que NCC estime 'incompréhensible' que le Groupe spécial de l'OMC puisse constater des préjudices graves à l'encontre des Etats-Unis alors que le marché international du coton est vigoureux. Le NCC relève que les prix mondiaux sont en hausse, et que la production en dehors des Etats-Unis atteint des niveaux record. Cela le pousse à 's'interroger sur la base d'une telle décision'. En fait, comme le NCC le comprend parfaitement, la situation n'est pas aussi surprenante : en effet, le Groupe spécial de la mise en conformité de l'OMC s'appuie simplement sur l'affaire initiale qui couvrait les années 1999-2002 et son mandat n'a rien à voir avec les conditions actuelles du marché. Cela dit, le différend le plus récent à l'OMC relatif aux subventions, et que le Brésil et le Canada sont en train de préparer, couvrira les années 1999-2005; une première analyse permet de penser que les conclusions tirées dans cette affaire seront

identiques quant à l'illégalité notamment des subventions américaines au coton au regard du droit international.

Mises à part les subtilités de sa position factuelle en tant que telle, le NCC est indéniablement un lobby puissant aux Etats-Unis, et même des arguments reposant sur une base ténue dans la réalité ont pu peser lourdement sur la position prise par les législateurs américains, comme l'ont montré tant les discussions de la Farm Bill de 2007 que la position adoptée par les Etats-Unis sur les modalités relatives au coton dans les négociations de Doha.

La mission déclarée du NCC est de 'garantir l'aptitude du secteur cotonnier américain à être compétitif sur les marchés nationaux et internationaux du coton brut, des oléagineux et des produits manufacturés aux Etats-Unis'. Notons que ces objectifs ne font aucune référence à la production en fonction de la capacité de l'industrie américaine à produire aux conditions du marché mondial. Rappelons que le premier Groupe spécial de l'OMC sur le coton avait constaté comme une réalité factuelle, que les Etats-Unis n'avaient pas pu réfuter, qu'en l'absence d'aide gouvernementale, les planteurs de coton américains encaisseraient un revenu inférieur à leurs coûts de production et que de ce fait, selon la logique de base de l'économie de marché, ils cesseraient de produire du coton. Néanmoins, il est vraisemblable que le NCC continuera à veiller à ce que le gouvernement de Etats-Unis fasse tout pour que les intérêts du coton américain soient sauvegardés au détriment des engagements pris par les Etats-Unis au titre de traités internationaux.

Cependant, cette position de l'industrie du coton n'est pas universellement partagée aux Etats-Unis. Une part non négligeable de la recherche américaine constate que les subventions américaines au coton ont un effet constant d'entrave à la hausse des prix sur les marchés mondiaux. Une étude réalisée en juin 2007 confirme également la validité de recherches antérieures. Cette étude compilée par Oxfam est notamment due au professeur Daniel A. Sumner, un important économiste spécialiste de l'agriculture américaine. Son travail montre:

- que la faiblesse des prix du coton dans le monde nuit à des millions de ménages et à plus de 10 millions de personnes simplement en Afrique de l'Ouest ;
- que l'élimination des subventions américaines au coton entraînerait une hausse du prix mondial du coton de 6 à 14 pour cent ;

- que cette hausse, selon des estimations prudentes, multiplierait par plus de deux le prix du coton en Afrique de l'Ouest ;
- que les revenus supplémentaires par ménage suffiraient pour couvrir les dépenses alimentaires d'environ un million de ménages supplémentaires – soit, pour arrondir, un million de personnes.

Conclusion

Il est extrêmement peu probable qu'une éventuelle mise en conformité des Etats-Unis avec les conclusions du Groupe spécial de la mise en conformité de l'OMC puisse être dissociée de l'adoption de la Farm Bill 2007 des Etats-Unis. A cet égard, il incombe au Congrès américain d'adopter une loi-programme sur l'agriculture qui respecte les engagements américains à l'OMC. A cette fin, notons que cela peut parfaitement être fait, comme le montre l'élimination des dispositions Step 2 pour le coton par les législateurs américains en réponse à la première décision dans l'affaire du coton. Mais des modifications législatives bien plus profondes seront requises pour éliminer les garanties de crédit à l'exportation subventionnées ; le principal obstacle tient à la conservation du plafond de 1% imposé aux taxes d'utilisateurs, qui continue à dissocier le programme de la réalité du marché. En outre, des changements aux programmes réputés relever de la décision sur les subventions pouvant faire l'objet d'une action, à savoir les paiements contre-cycliques et les dispositions des prêts à la commercialisation, continuent à exiger une action législative urgente. En outre, et par une ironie du sort, la Farm Bill qui se dessine (HR 2419) crée un 'nouveau' paiement aux utilisateurs de coton de 4 cents par livre qui est en fait semblable à l'ancien paiement Step 2 réformé entre temps, ce qui annule de facto la faible mise en conformité introduite par les Etats-Unis jusqu'ici.

A ce jour, la nécessité législative d'une réforme pour se conformer aux normes de l'OMC s'est avérée complètement absente du processus d'adoption de la Farm Bill 2007. Mise à part la clôture définitive du différend sur le coton en juin 2008, la présente action engagée par le Canada et le Brésil contre les subventions agricoles américaines en général présente sans doute de meilleures chances d'exercer des pressions accrues sur les Etats-Unis pour qu'ils introduisent de plus amples réformes.

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

IDEAS Centre, 10, rue de l'Arquebuse, 1204 Genève, Suisse
T +41 22 807 17 40, F +41 22 807 17 41