
NOUVELLES SUR LE COTON – 2 juillet 2010

Le Brésil et les Etats-Unis jouent les prolongations

Contexte

En discussion intenses depuis près de 60 jours, les Etats-Unis et le Brésil semblent avoir trouvé un terrain d'entente - toujours provisoire néanmoins. De ces pourparlers n'est pas sortie une solution mais un cadre pour une recherche de solution. Il aurait été illusoire de penser qu'une solution définitive sorte de deux petits mois de discussions alors que les Etats-Unis n'ont pas bougé pendant 8 ans dans le règlement des différends et encore moins dans la négociation multilatérale. Réalistes dans le jeu, les Brésiliens ont entériné le fait qu'ils devraient attendre la Farm Bill prévue en 2012 pour espérer des réformes substantielles en matière de subventions. En substance, un Cadre (Framework) prévoit les éléments suivants :

- Les Etats-Unis alimentent, à hauteur de \$147.3 par an, un fonds d'assistance technique au profit des cotonculteurs brésiliens ;
- Les Etats-Unis proposeront de nouvelles références pour le programme GSM-102 relatif aux crédits de garantie à l'exportation. Des discussions avec le Brésil sont programmées tous les six mois.
- Les Etats-Unis établiront une limite pour les subventions ayant un effet de distorsion sur les échanges. Des pourparlers bilatéraux auront lieu quatre fois par an.

En échange, le Brésil accepte de continuer à suspendre la mise en œuvre des rétorsions croisées jusqu'à ce qu'une solution acceptable **pour eux** soit incluse dans la Farm Bill et votée par le Congrès américain.

Et c'est bien là, dans ce « pour eux » que réside le problème. Les Brésiliens – au titre du règlement des différends – cherchent une mise en conformité de la politique américaine de subventions au coton avec les règles du Cycle d'Uruguay. Les pays africains producteurs de coton veulent plus, ils demandent des concessions supplémentaires dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de Doha. A partir de là, il faut accepter de reconnaître que ce qui se joue en fait dans les discussions entre les Etats-Unis et le Brésil dépasse le cadre bilatéral et concerne la négociation multilatérale dont le but est de dégager un résultat acceptable pour tous dans le cadre de Doha. La Farm Bill de 2012 devra donc être en conformité avec le Cycle de Doha et pas seulement avec les engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

Une solution temporairement satisfaisante, certes, mais pour qui ?

L'administration américaine semble se montrer satisfaite d'avoir obtenu une suspension des rétorsions alors qu'elle ne s'est finalement engagée qu'à continuer les discussions avec le Brésil sur les sujets susmentionnés. Ce qu'elle a donc gagné, c'est d'abord du temps.

D'une manière générale, quand le National Cotton Council of America (NCC) donne son satisfecit par rapport à une décision qui concerne le coton, cela signifie rarement que la mesure est à l'avantage des autres pays producteurs de coton. Or, cette fois, le NCC montre clairement sa satisfaction devant les « efforts » fournis par l'administration américaine pour dégager un accord, « difficile à négocier », qui « préserve le processus d'élaboration des politiques aux Etats-Unis » et suspend « des mesures de rétorsions dommageables » pour les Etats-Unis. Le NCC annonce clairement qu'il travaillera de concert avec l'administration et le Congrès pour trouver une solution préservant « un filet de sécurité nécessaire aux cotonculteurs américains » qui ne cause pas de distorsions sur le marché mondial. Il revient maintenant aux autorités américaines de définir un filet de sécurité qui satisfasse à la fois leurs cotonculteurs et l'OMC (selon les règles en cours et les résultats de Doha). La tâche ne sera pas aisée car, par définition, un filet de sécurité est rarement non distortif.

Ce que le Brésil gagne, c'est avant tout un levier sur la Farm Bill, un moyen d'influencer la future politique américaine de subventions au coton. Les autorités doivent néanmoins reconnaître qu'il ne s'agit – une fois encore – que d'un accord temporaire. Selon certains observateurs brésiliens, plus critiques, l'accord-cadre n'annonce pas franchement un futur changement de la politique américaine de subvention au coton. Leur analyse est que l'administration américaine se retranche derrière la toute-puissance du Congrès pour ne pas initier de réforme concrète et rapide. S'il est vrai que certains instruments ne peuvent être modifiés que dans le cadre de la Farm Bill, selon ces observateurs les crédits de garantie à l'exportation sont contrôlés par l'administration et pourraient être modifiés dès maintenant. Un agenda politique américain trop chargé serait en cause dans cet immobilisme.

Du côté de l'OMC, dans la mesure où les deux parties se sont mises d'accord sur des modalités de négociation, il n'y plus vraiment de raison pour que l'Organe de Règlement des Différends intervienne dans cette partie.

Les pays africains producteurs de coton sur le banc de touche ?

Les pays africains producteurs de coton semblent avoir été exclus d'une partie qui se joue plus à Washington et à Brasilia qu'à Genève. Bien que certaines déclarations « bien intentionnées » tentent de leur faire miroiter les miettes d'un fonds qui ne leur est pas destiné, les pays africains producteurs de coton sont conscients qu'ils doivent se focaliser non sur le fonds de compensation mais sur le processus de réforme des subventions.

Y a-t-il une chance qu'ils réintègrent le jeu et ramènent les discussions autour des enjeux de Doha ? D'un point de vue politique, ils continuent à pousser la négociation dans le cadre multilatéral, même si les chances de voir un accord se conclure avant 2012 sont peu probables, entre les élections législatives américaines de mi-mandat et le vote de la prochaine Farm Bill. La récente déclaration du G20 – qui pour la première fois, ne fixe pas de délais à la conclusion du Cycle de Doha – associée aux propos du Président Obama sur le manque de concessions sur la table, ajoutent à la morosité ambiante et pourrait inciter les autres membres de l'OMC à trouver d'autres moyens pour débloquer la négociation sur le coton. Sur le plan légal, tant qu'il n'y a

pas mise en conformité de la part des Etats-Unis, rien n'empêche tout autre pays que le Brésil à porter l'affaire devant l'Organe de Règlement des Différends.

Conclusion

L'accord entre les Etats-Unis et le Brésil confirme que la fin de partie se jouera sur le terrain de la Farm Bill. Le défi auquel sont confrontés les pays africains producteurs de coton est de faire en sorte que la solution négociée entre les Etats-Unis et le Brésil et incluse dans la Farm Bill ne devienne pas la position américaine officielle dans le cadre des négociations de Doha. Outre le fait qu'une telle position ne remplirait pas les critères de Hong Kong, il serait en effet plus que fâcheux que les Etats-Unis parviennent à vendre comme une concession pour des futures règles une simple mise en conformité avec les règles du Cycle d'Uruguay définies il y a plus de 15 ans. A ce titre, les pays africains producteurs de coton ne devraient pas se résigner à voir la partie se terminer sans qu'ils ne puissent y participer. A l'heure d'aujourd'hui, les prolongations ne jouent pas en faveur des pays africains producteurs de coton, ni du système multilatéral lui-même. Le danger est que les pays africains producteurs de coton soient éliminés avant la finale. Nous espérons que le Ghana conduira le Brésil en finale en Afrique du Sud et que le C4 assurera la présence de l'Afrique en finale à Washington.

Les projets menés par IDEAS Centre ont pour objectif principal de faciliter l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Le Centre est fort de ses 8 années d'expérience sur cette problématique. Sa mission consiste à aider les responsables politiques à élaborer des stratégies permettant de tirer profit de la mondialisation en faveur du développement et de lutter efficacement contre la pauvreté dans chaque pays et au sein d'un système commercial international mieux intégré et plus juste.

Nos précédentes notes d'information sont accessibles sur notre site: www.ideascentre.ch

Pour plus d'information sur IDEAS Centre, voir notre site : www.ideascentre.ch.

Pour plus d'information sur le Geneva Trade & Development Forum, voir notre site : www.gtdforum.org.

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