

Dumping: le début de la fin?

Implications de la décision dans le différend sur le coton Brésil/Etats-Unis

En dépit de l'engagement auquel ils ont souscrit à l'OMC de réduire les subventions qui faussent les échanges, les Etats-Unis et l'Union européenne ont profité des lacunes de l'accord et utilisé des pratiques comptables imaginatives pour poursuivre leur dumping de produits sur les marchés mondiaux. Dans le différend sur les subventions américaines au coton, l'Organe de règlement des différends de l'OMC a conclu que de telles pratiques lèsent les pays en développement et contreviennent aux règles de l'OMC. Ce différend qui fait date envoie un message d'espoir à des millions de producteurs de coton pauvres en Afrique de l'Ouest. Et ceci pourrait être le début de la fin pour le dumping pratiqué par les Etats-Unis et l'UE.

Resumé

Depuis la Conférence ministérielle de Cancun, le coton est un point majeur de l'agenda de négociation de l'OMC. Le coton symbolise le caractère injuste des pratiques actuelles des Etats-Unis en matière de subventions, tout comme le sucre pour l'Union européenne. Dans la seule Afrique de l'Ouest, 10 millions de personnes dépendent du coton pour leurs moyens de subsistance. Le dumping du coton américain, qui entraîne une baisse des prix mondiaux du coton, a appauvri nombre de ces agriculteurs.

Suite à une plainte portée par le Brésil devant l'OMC, un groupe spécial de règlement des différends a constaté que les subventions américaines au coton étaient contraires aux règles de l'OMC. Cette décision est un pas de géant dans la lutte contre le dumping.

Le groupe spécial de l'OMC¹ a constaté que 3,2 milliards de dollars de subventions américaines au coton et 1,6 milliard de dollars de crédits à l'exportation (pour le coton et d'autres produits de base) sont illicites, selon les règles de l'OMC. Ceci représente près de la totalité des subventions au coton et près de 50% de l'ensemble des crédits à l'exportation pour le coton, utilisés, en 2002, par les Etats-Unis.

Subventions à l'exportation

Le groupe spécial a constaté que les Etats-Unis avaient recours à des subventions à l'exportation cachées pour contourner l'engagement souscrit à l'OMC de réduire les subventions à l'exportation. Ces subventions sont donc contraires aux règles de l'OMC et doivent être éliminées :

- Les crédits à l'exportation américains pour le coton,² les graines de soja, le blé, les graines oléagineuses, les produits oléagineux et le riz, pour un montant de 1,6 milliard de dollars en 2002, constituent des subventions à l'exportation.
- Le programme « step 2 »³, qui s'élevait à 415 millions de dollars, constitue une subvention à l'exportation plutôt qu'une mesure de soutien interne ayant un impact sur les échanges.

Soutien interne

Le groupe spécial a également décidé que les subventions américaines en matière de soutien interne accordées pour le coton au cours des campagnes de commercialisation 1999-2002 avaient un « effet significatif de frein à la hausse des prix » qui a causé des préjudices graves aux exportations du Brésil. Ceci signifie que les Etats-Unis auront à réformer leurs pratiques actuelles.

En outre, **les Etats-Unis n'ont pas notifié correctement certains programmes présentés comme « n'ayant pas d'effet de distorsion des**

échanges, alors que, de fait ils, en avaient. Les versements directs sur le coton, d'un montant de 617 millions de dollars ne peuvent donc être classés en tant que versements au titre de la catégorie verte. En conséquence, ils devraient être reclassés en tant que soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges.

Ces constatations du groupe spécial sur le préjudice grave causé par le soutien interne ou le classement erroné des subventions de la catégorie verte amènent à s'interroger sur le point de savoir si le découplage introduit par les Etats-Unis et l'Union européenne a suffisamment réduit les distorsions des échanges pour se mettre en conformité avec les engagements auxquels ils ont souscrit aux fins du Cycle d'Uruguay.

Implications plus larges

La décision du groupe spécial aura des implications politiques profondes allant au-delà du cas spécifique des Etats-Unis et du coton.

- La revendication clé des pays d'Afrique de l'Ouest concernant une réduction drastique des subventions américaines au coton a également été pleinement justifiée. Ceci renforcera leurs arguments politiques en faveur d'une action urgente dans le Cycle actuel.
- L'exemple du coton prouve que la plupart des subventions actuellement utilisées par les Etats-Unis et l'Union européenne portent préjudice aux pays en développement. Si le développement leur tient sérieusement à cœur, l'Union européenne et les Etats-Unis doivent convenir de règles améliorées qui mettront effectivement un terme au dumping des exportations et réduiront les distorsions des échanges.
- Selon les règles en vigueur, avec l'expiration de la clause de paix, toutes les subventions peuvent à présent être contestées par les pays en développement dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, au motif de préjudice grave. Si ce différend ne relève que les subventions au coton, les mêmes principes pourraient s'appliquer si les pays en développement faisaient des plaintes similaires à propos d'autres cultures fortement subventionnées telles que les graines de soja ou le riz.
- A la suite des groupes spéciaux sur les produits laitiers canadiens, le sucre européen et le coton américain, il est à présent légalement établi que les pays développés n'ont pas respecté les règles sur les subventions qu'ils avaient élaborées durant le Cycle d'Uruguay, ce qui était une plainte ancienne des pays en développement. En conséquence, les pays en développement ont remporté une victoire morale et juridique importante, en s'assurant une position plus forte dans les négociations multilatérales.

Pourquoi les Etats-Unis devraient mettre en œuvre la décision

Les Etats-Unis feront certainement appel de cette décision. S'ils perdent en appel, selon toute probabilité, les Etats-Unis seront à la croisée des chemins. Ils peuvent choisir soit de mettre en œuvre la décision de bonne foi, soit d'être confrontés à de possibles sanctions commerciales du Brésil. Toutefois, les Etats-Unis auraient beaucoup à perdre s'ils choisissaient de ne pas mettre en œuvre la décision de manière significative, notamment:

- Une réduction générale de l'ambition de l'accord sur l'agriculture, car les pays en développement et les pays du Groupe de Cairns concluraient que les Etats-Unis ne sont pas intéressés par des réformes.
- Une opportunité manquée de réduire les subventions européennes. La non-mise en œuvre enverrait à l'Union européenne le signal qu'elle peut en faire de même avec le sucre ou qu'elle peut continuer de repousser l'élimination des subventions à l'exportation.
- Une opportunité manquée de répondre aux revendications légitimes faites par les pays de l'Afrique de l'Ouest concernant l'élimination des subventions au coton qui faussent les échanges. Ceci serait, pour les Etats-Unis, une source permanente de problèmes à l'OMC.
- Un affaiblissement du système de l'OMC fondé sur les règles, dont les Etats-Unis sont des bénéficiaires majeurs.

C'est pour ces raisons qu'Oxfam appelle les Etats-Unis à reconnaître et à corriger les effets de distorsion des échanges de leurs programmes sur le coton en mettant en œuvre la décision du groupe spécial de manière juste et rapide. En outre, Oxfam invite vivement l'Union européenne et les Etats-Unis à négocier de bonne foi, dans les discussions actuelles sur l'agriculture à l'OMC, de nouvelles règles qui mettraient un terme effectif au dumping.

1. Introduction

Depuis la réunion ministérielle de Cancun, le coton est un point majeur de l'agenda des négociations à l'OMC. Lors de la réunion, quatre pays d'Afrique de l'Ouest ont exigé une réduction drastique des subventions américaines au coton dans le cycle actuel de négociations. Cette revendication a été soutenue par la plupart des pays développés et des pays en développement à Cancun. Les gouvernements de l'Afrique de l'Ouest soutenaient que les subventions américaines au coton menaient à la baisse des prix, causant des dommages graves pour les recettes d'exportation et les opportunités de marché du coton Ouest-africain.

La diffusion du rapport final sur le coton, dans le différend entre le Brésil et les Etats-Unis, marque un tournant important. Il y a, non seulement, un consensus clair parmi les Membres de l'OMC sur une réduction drastique des subventions américaines au coton, mais il est à présent prouvé que les programmes américains actuels de subventions au coton contreviennent aux règles existantes de l'OMC et aux engagements souscrits aux fins de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, signés par les Etats-Unis dans le cadre des Accords du Cycle d'Uruguay.⁴

La décision du groupe spécial aura un impact important sur les programmes américains en cours, si les Etats-Unis choisissent de se conformer à ses constatations. Elle renforcera également les arguments en faveur d'une réduction drastique du soutien au coton qui fausse les échanges dans le Cycle de Doha, comme le demandaient les pays de l'Afrique de l'Ouest à Cancun. Enfin, la décision du groupe spécial changera les termes généraux du débat dans les négociations agricoles, en renforçant la position de ceux qui appellent à une réforme radicale du système de catégories actuel.

2. Impact sur les programmes américains actuels

Subventions à l'exportation

En 1994, les Etats-Unis n'ont pas conservé le droit de recourir aux subventions à l'exportation pour le coton et pour plusieurs autres produits de base. Ils se sont toutefois servis d'autres instruments tels que les crédits à l'exportation et les programmes dits « step 2 ». Ces deux programmes ont été qualifiés de subventions à l'exportation occultes par les autres Membres de l'OMC. La décision du groupe spécial va dans le sens de cette interprétation.

Les programmes américains de garantie des crédits à l'exportation ont été un point sur lequel les négociations du Cycle de Doha se sont concentrées, en raison de leur ampleur et de leur large volet subventions. Les programmes de crédit américains prévoient un système de garantie des crédits accordés par le secteur privé à des gouvernements étrangers pour l'achat de produits agricoles américains. Les programmes de garantie des crédits à l'exportation permettent aux exportateurs américains d'offrir aux acheteurs des conditions financières plus attractives que celles proposées par les institutions commerciales. Ceci leur confère un avantage et la différence entre les termes commerciaux et ceux offerts aux fins des garanties de crédit à l'exportation est considérée comme une subvention à l'exportation. Prises dans leur ensemble, les garanties de crédit à l'exportation américaines sont de loin le programme de crédit à l'exportation de produits agricoles le plus vaste au monde, avec un minimum de 5,5 milliards de dollars alloués tous les ans aux fins de la Farm Bill 2002. Au cours de la dernière décennie, les garanties de crédit à l'exportation ont financé près de 34 milliards de dollars en exportations.⁵

Selon les soumissions du Brésil, les garanties de crédit à l'exportation américaines constituent des subventions à l'exportation parce que ces programmes fournissent des crédits 'à des taux d'intérêt insuffisants pour couvrir les coûts et les pertes d'exploitation à long terme des programmes.' En conséquence, les crédits à l'exportation pour le coton, les graines de soja, le blé, les graines oléagineuses et les produits oléagineux sont contraires aux engagements souscrits à l'OMC par les Etats-Unis, qui n'ont pas conservé le droit de recourir aux subventions à l'exportation pour ces produits. Pour le riz, un produit listé, le montant des crédits à l'exportation a dépassé le plafond autorisé. Les crédits à l'exportation actuellement prohibés

s'élèvent à 1,63 milliards de dollars US, soit 48% de l'ensemble des garanties de crédits à l'exportation utilisées par les Etats-Unis. **Le groupe spécial a décidé que le gouvernement américain aurait à supprimer ces programmes avant juillet 2005.**

Tableau 1 : Impact du groupe spécial sur les crédits à l'exportation américains

Crédits à l'exportation américains		
	Valeur en milliards de dollars	
	Exercice 2002	Exercice 2003
Crédits à l'exportation prohibés (coton, soja, blé, graines oléagineuses, produits oléagineux et riz)	1.46	1.63
<i>En pourcentage du total des crédits à l'exportation</i>	<i>45.5%</i>	<i>48.1%</i>
Total des crédits à l'exportation américains (GSM 102, GSM 103, SCGP)	3.22	3.39

Source : *Données de la communication du Brésil au groupe spécial*
http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/algodao.asp

Une des constatations les plus importantes du groupe spécial est de prohiber le programme des subventions « step 2 ». Ce programme est en deux parties : il prévoit le versement de paiements pour combler la différence entre les prix américains et les prix sur le marché mondial, tant aux exportateurs qu'aux utilisateurs nationaux de coton américain. Le groupe spécial a constaté que les deux volets du programme « step 2 » contrevenaient aux engagements souscrits par les Etats-Unis. Il a constaté que les paiements accordés aux exportateurs de coton, qui s'élevaient à 415 millions de dollars US en 2002/03, constituaient une subvention à l'exportation illégale. Les subventions du programme « step 2 » ont été classées par les Etats-Unis comme une mesure de soutien interne de la catégorie ambre. Le groupe spécial conteste cette classification, en constatant que les paiements du programme « step 2 » versés aux exportateurs sont une subvention à l'exportation, parce qu'ils sont sous réserve de l'exportation du produit.

Le groupe spécial a également décidé que les versements aux utilisateurs nationaux de coton américain assurés à travers le programme « step 2 » devraient être interdits, car le paiement ne peut être versé que pour l'utilisation du coton américain. Selon le groupe spécial, ceci constitue une subvention de substitution à

l'importation, interdite aux termes de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

Soutien interne

Les programmes internes américains en faveur du coton causent un préjudice grave au Brésil

Les Etats-Unis ont réformé leurs programmes de subventions à travers les Farm Bills de 1996 et 2002. L'objectif général des réformes était de concevoir des subventions ayant des effets de distorsion des échanges moindres, selon le modèle du découplage (à savoir que les versements aux agriculteurs ne sont pas liés à de futurs niveaux de production). L'expérience a toutefois montré que l'effet de moindre distorsion des échanges ne s'est pas matérialisé. Comme l'avaient prévu les pays du G-20 et de nombreuses ONG telles qu'Oxfam, ces paiements ont isolé les agriculteurs des signaux des marchés globaux, en leur permettant de continuer de produire sans tenir compte des niveaux des prix. D'autres facteurs, notamment la réactualisation périodique des années de référence pour les niveaux de production, l'incidence des subventions couplées restantes et le simple montant combiné des subventions, ont aggravé le problème. A terme, les réformes de découplage introduites à la fois par les Etats-Unis et par l'UE au milieu des années 90 sont un écran de fumée permettant la poursuite des pratiques de dumping.

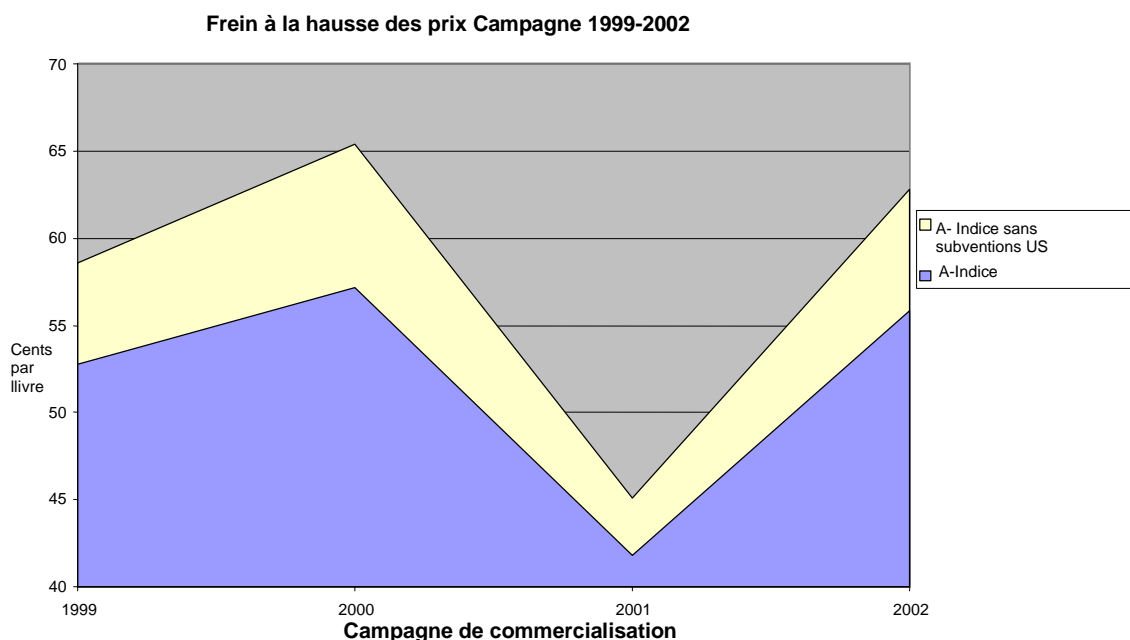
Les Etats-Unis soutiennent que les changements aux termes de la Farm Bill 2002 ont découplé la plupart de leurs paiements de la production. La Farm Bill 2002 a autorisé le versement de 180 milliards de dollars à des programmes agricoles sur une période de dix ans, ajoutant 8 milliards de dollars de soutien annuel à l'agriculture et introduisant de nouveaux programmes tels que les 'paiements contra cycliques.'

Ce que le groupe spécial constate, c'est que la plupart des instruments utilisés par les Etats-Unis dans le secteur du coton ont toujours des effets de distorsion des échanges, en particulier les prêts à la commercialisation,⁶ l'aide en cas de perte de marché,⁷ et les paiements contra cycliques,⁸ et que les Etats-Unis ont classé à tort les paiements directs sur le coton,⁹ un autre type de soutien interne, dans la catégorie verte.

Le groupe spécial a constaté que certaines subventions étaient des subventions 'spécifiques',¹⁰ causant un préjudice grave aux exportations du Brésil en empêchant la hausse des prix mondiaux. Le Brésil a donc droit à des réparations aux fins de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, qui réglemente le

recours aux subventions. Pour se conformer à la décision, **les Etats-Unis auront à supprimer totalement ces subventions ou à prendre des mesures appropriées pour en supprimer les effets négatifs.** Ceci signifie que les Etats-Unis pourraient réformer les subventions afin d'en réduire de manière suffisante l'effet de distorsion des échanges (c'est à dire l'effet de frein sur les prix et le préjudice grave qui l'accompagne devrait disparaître). Le groupe spécial n'était pas d'accord sur le fait que la clause de paix protégeait ces paiements contre des contestations parce que ces paiements dépassaient le seuil autorisé.¹¹ La clause de paix est une disposition de l'Accord sur l'agriculture qui protège la plupart des subventions agricoles contre des actions aux fins de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Toutefois, les subventions américaines dépassaient le plafond, et à ce titre, les subventions n'étaient plus protégées.

C'est probablement le point le plus important dans ce différend, car les programmes de prêts à la commercialisation, d'aide en cas de perte de marché et de paiements contra cycliques représentent une part importante de l'ensemble des subventions américaines. **Alors que ce différend ne porte que sur les subventions au coton, les mêmes principes pourraient s'appliquer si les pays en développement portaient des différends similaires devant l'OMC à propos d'autres cultures fortement subventionnées tels que le soja ou le riz.**



Indice-A : Prix mondial du coton

Source : Communication du Brésil au groupe special

http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/algodao.asp

Les subventions américaines classées à tort comme ayant des effets de distorsion minimale des échanges

Les règles actuelles de l'OMC ne restreignent pas la capacité des Membres de l'OMC à recourir à des subventions ayant des effets de distorsion minimale des échanges, par exemple pour financer la recherche agricole. De tels paiements, qui ne sont pas soumis à des engagements de réduction, sont notifiés à l'OMC, par les pays Membres comme faisant partie de la 'catégorie verte'.

Tableau 2: Impact de la décision du groupe spécial sur les subventions américaines au coton et les crédits à l'exportation.

Programmes américains contestés dans le différend	Montant total pour 2002/2003 (milliards \$)	Classification actuelle à l'OMC par les Etats-Unis	Décision du groupe spécial sur la classification	Autres recommandations du groupe spécial ⁽ⁱ⁾
Crédits à l'exportation (coton et autres matières premières) ⁽ⁱⁱ⁾	1.6	Non notifiés	subventions à l'exportation	à éliminer
Step 2 (coton)	0.4	catégorie ambre	subventions à l'exportation	à éliminer
prêts à la commercialisation (coton)	0.9	catégorie ambre	catégorie ambre	à éliminer
Paiements contra-cycliques (coton)	1.3	catégorie ambre	catégorie ambre	à éliminer
Paiements directs (coton)	0.6	catégorie verte	catégorie ambre	reclassification dans la catégorie ambre

⁽ⁱ⁾ Recommandations du groupe spécial relatives aux règles sur les subventions à l'exportation et à la plainte de préjudice grave en liaison avec l'effet « de frein à la hausse des prix »

⁽ⁱⁱ⁾ Par exemple, crédits à l'exportation sur soja, le blé, les graines oléagineuses, les produits oléagineux et le riz

Source: Communication du Brésil au groupe spécial et notifications des Etats-Unis à l'OMC

http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/algodao.asp

Une des incidences des réformes basées sur ce que l'on appelle le découplage était que les Etats-Unis classaient un montant croissant de leurs subventions dans la catégorie verte. En 1999, les Etats-Unis ont classé des subventions d'un montant de 49 milliards de dollars dans la catégorie verte. D'autres Membres de l'OMC ont protesté contre une telle démarche en s'interrogeant sur le point de savoir si ces subventions avaient effectivement des effets de distorsion minimale des échanges et si elles respectaient les critères des subventions de la catégorie verte. En 1999, l'UE a classé 19 milliards

de subventions dans la catégorie verte. Dans le cadre de la réforme de la PAC, l'UE projette de classer des montants croissants de paiements directs dans la catégorie verte. Savoir quels paiements peuvent être classés dans la catégorie verte est donc une question clé dans les négociations. Les pays en développement et le groupe de Cairns considèrent la catégorie verte actuelle comme un point faible potentiel qui permet aux pays développés de soustraire des subventions qui faussent les échanges aux engagements de réduction.

Le groupe spécial a jugé que les contrats de flexibilité (PFC) et les paiements directs¹² au coton n'étaient pas conformes aux dispositions de la catégorie verte. Dans le cas des subventions américaines au coton, en 2002, 617 millions de dollars ont été classés dans la catégorie verte, soit 20% de l'ensemble des subventions au coton. Pour être conformes aux règles de l'OMC, les paiements au titre de la catégorie verte ne devraient pas être liés entre autres conditions au type de production entrepris. Dans le cas des Etats-Unis, le Brésil soutient qu'il existe des dispositions qui limitent la flexibilité en matière de culture, c'est à dire l'interdiction de cultiver des fruits, des légumes et du riz sauvage sur les terres qui bénéficient de tels paiements. Pour être réellement découplé, un paiement de la catégorie verte ne doit pas restreindre la flexibilité en matière de culture.

En raison des constatations du groupe spécial, les Etats-Unis auront à reclasser leurs subventions dans les différentes catégories de soutien interne. Ceci signifie que les Etats-Unis devront soit supprimer les éléments de ces programmes qui ont des effets de distorsion des échanges, soit reclasser ces programmes dans la catégorie ambre. Certains analystes pensent qu'en conséquence, les Etats-Unis pourraient dépasser leur plafond dans les paiements au titre de la catégorie ambre.

Enfin, le Brésil note que l'incidence de ces programmes doit être examinée conjointement avec celle d'autres programmes, dans le cas du coton, les paiements en matière d'aide à la perte de marché et les paiements contra cycliques, mais aussi les programmes de prêts à la commercialisation et de l'Étape 2, qui sont liés à la production. Ceci a été une des revendications anciennes des pays en développement et de la société civile, qui ont remis en cause la capacité de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture à prendre en compte le dumping de manière effective. En raison de la taille combinée des programmes de subventions, la baisse des coûts fixes des producteurs est telle que ceux-ci ont juste à couvrir leurs coûts variables pour rentabiliser la production. Ainsi, alors que les programmes découplés peuvent à titre individuel ne pas induire de hausse de la production, l'incidence

combinée des subventions les mène à ce résultat, indépendamment de la conception spécifique des subventions particulières.

3. Impact sur l'Afrique de l'Ouest

Les pays d'Afrique de l'Ouest producteurs de coton sont les plus durement touchés par les subventions américaines au coton. En Afrique de l'Ouest uniquement, 10 millions de personnes dépendent du coton pour leurs moyens de subsistance.

En raison du coût élevé, des complexités techniques et de la crainte des représailles, les pays d'Afrique de l'Ouest ne se sont pas joints à la plante brésilienne à l'OMC. Ces pays ont toutefois exigé, à Cancun, l'élimination de l'ensemble des subventions au coton qui faussent les échanges. Cette revendication a reçu l'appui de la grande majorité des Membres de l'OMC. Même l'UE, traditionnellement opposée à la réduction des subventions, a adopté une attitude positive.

Avec la décision du groupe spécial, les revendications de l'Afrique de l'Ouest ont été juridiquement confirmées. Le groupe spécial a constaté que les subventions américaines au coton avaient pour effet d'empêcher la hausse des prix, ce qui avait causé un préjudice grave au Brésil et à d'autres pays exportateurs de coton. Dans le cas spécifique de l'Afrique de l'Ouest, le groupe spécial a entendu des éléments de preuve fournis par le Bénin et le Tchad, tierces parties au différend, à propos de l'incidence, sur ces pays, des subventions américaines au coton. Ces éléments de preuve ont certainement été utiles au groupe spécial.

Depuis Cancun, le débat sur le coton reste sur l'agenda de l'OMC, avec les négociations sur l'agriculture, les droits de douane industriels et les thèmes de Singapour. Les récentes réunions ministérielles des PMA et de l'Union africaine ont réaffirmé l'appui des pays en développement à la question du coton. L'accord cadre adopté par le conseil général de l'OMC le 1^{er} août dernier comprend l'engagement de traiter le coton de manière ambitieuse, spécifique et rapide au sein des négociations agricoles. En raison de pressions politiques du lobby cotonnier américain, le texte est loin de fixer un agenda clair et précis en terme de dates et d'objectifs pour une élimination rapide des subventions au coton.

Toutefois le rapport du groupe spécial sur le coton va beaucoup plus loin que l'accord cadre de juillet. Il recommande l'élimination de la plupart des subventions au coton d'ici en juillet 2005. Le gouvernement américain devrait voir dans cette décision une occasion de répondre aux demandes des pays d'Afrique de l'Ouest. Ceci améliorerait considérablement la position des Etats-Unis auprès de l'ensemble des pays africains Membres de l'OMC et ouvrirait la voie à la réalisation de l'agenda du développement de Doha.

Si le gouvernement américain choisissait de pas mettre en œuvre la décision du groupe spécial sur le coton, ou s'il n'acceptait pas une élimination de ses subventions au coton ayant un impact sur les échanges à travers les négociations, les gouvernements d'Afrique de l'Ouest pourraient toujours utiliser l'Organe de règlements des différends de l'OMC. En outre, les gouvernements de l'Afrique de l'Ouest ont clairement spécifié, avant Cancun, qu'ils seraient prêts à intenter une action contre les subventions américaines au coton si leurs revendications n'étaient pas satisfaites à travers le processus de négociation. Il est manifeste qu'il serait difficile pour l'Afrique de l'Ouest de porter un différend devant le Système de règlement des différends, mais c'est un recours qui pourrait être utilisé si les Etats-Unis ne sont pas préparés à proposer une solution.

4. Impact sur les négociations agricoles à l'OMC

Bien que les Membres de l'OMC soient parvenus à convenir d'un cadre pour un nouvel accord sur l'agriculture, l'essentiel du travail reste à faire, et des décisions politiques importantes devront être prises afin de garantir la fin du dumping. Le groupe spécial aura probablement une incidence sur les négociations à venir, pour les raisons suivantes.

Renforcement de la position politique des pays en développement

La principale incidence de la décision sera de renforcer les pays en développement qui se battent pour des règles plus justes dans le commerce des produits agricoles. Le fait qu'il ait été prouvé que le Canada et les Etats-Unis, et l'UE, contrevenaient aux règles de l'OMC affaiblit sérieusement leur position politique durant les négociations (le différend concernant les produits laitiers canadiens en 2003 et celui du sucre européen en juillet 2004). Après tout, pourquoi les pays en développement devraient-ils faire des concessions durant le Cycle de Doha s'il est manifeste que les pays qui octroient de fortes subventions n'ont pas respecté les engagements relativement modestes déjà souscrits dans le Cycle d'Uruguay ?

Certains analystes prévoient que si un nouvel accord est négocié dans le sens de la proposition de l'UE et des Etats-Unis, l'UE n'aurait pas à réformer la PAC davantage, et les Etats-Unis seraient autorisés à conserver la majeure partie de leurs subventions actuelles, qui ont enregistré une hausse considérable à la suite du Farm Act de 2002.

Dans ce contexte, ceci pourrait avoir comme conséquence de renforcer la voix de ceux préfèrent l'absence d'accord à un mauvais accord. Même limitées et imparfaites, les règles de l'Accord sur l'agriculture actuel pourraient fournir une base à davantage de différends menés à bien visant des cultures fortement subventionnées. Il n'est peut-être pas facile pour les pays en développement d'intenter des actions dans le Système de règlement des différends, mais ceci pourrait être pour ces pays une option plus attrayante qu'un nouvel accord sur l'agriculture sans intérêt. Ceci pourrait également réduire les pressions exercées sur les pays en développement pour les amener à conclure un nouvel accord dans les plus brefs délais. Il pourrait être plus utile pour les pays en développement, dans leur stratégie politique générale visant la fin

des pratiques de dumping des pays développés, d'attendre la pleine mise en œuvre des décisions des groupes spéciaux.

Regain d'intérêt des Etats-Unis et de l'UE pour l'achèvement du Cycle de Doha

Le différend sur le coton entre les Etats-Unis et le Brésil, et le récent groupe spécial sur les subventions européennes au sucre pourraient provoquer chez les pays développés un regain d'intérêt dans le processus de négociation.

La victoire du Brésil dans le différend sur le coton a suscité une certaine inquiétude sur le fait que les pays en développement pourraient ne pas avoir besoin d'un nouvel accord sur l'agriculture, parce qu'ils peuvent recourir, à la place, au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Au lieu d'avoir à faire face aux incertitudes juridiques liées aux différends aux fins du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, l'UE et les Etats-Unis pourraient négocier un nouvel Accord de l'OMC sur l'agriculture qui permettrait la protection d'au moins une partie de leurs programmes de subventions en cours.

L'UE et les Etats-Unis ont, bien sûr, mis en garde les pays en développement contre le déclenchement de nouvelles actions visant leurs subventions. Toutefois, si les négociations piétinent, il sera difficile, sur le plan politique, de soutenir que les pays en développement ne devraient pas choisir l'alternative de recourir au Système de règlement des différends.

La réussite des négociations présenterait un autre avantage. Ce serait pour les Etats-Unis une occasion de mettre en œuvre la décision dans le cadre d'un nouvel accord sur l'agriculture. Ainsi, la mise en œuvre de la décision ne nécessiterait pas de législation distincte et pourrait être incorporée dans un Cycle du développement de Doha plus large, qui pourrait inclure des avantages majeurs pour les Etats-Unis, non seulement dans l'agriculture, mais aussi dans les produits industriels et les services. C'est ainsi que l'UE a mis en œuvre la décision découlant du différend sur les graines oléagineuses, durant le Cycle d'Uruguay.

Impact sur le fond des négociations

Subventions à l'exportation

En termes de concurrence à l'exportation, cette décision est une bonne nouvelle pour les négociations. Le mandat de Doha, accepté par les Etats-Unis, appelle à l'élimination de toutes les formes de

subventions à l'exportation, y compris les subventions pour les crédits à l'exportation ou l'utilisation commerciale de l'aide alimentaire.

L'UE ne semble pas prête à fixer une date pour l'élimination des subventions à l'exportation tant que les volets subventions des programmes américains de crédits à l'exportation ne sont pas également prohibés. Le conflit porte sur la définition et la taille du volet subventions à l'exportation des crédits à l'exportation américains. Si les Etats-Unis choisissent de se conformer à la décision du groupe spécial et de réformer leurs crédits à l'exportation, ceci pourrait laisser l'UE isolée dans ses efforts visant à différer l'élimination des subventions à l'exportation.

Soutien interne

Pour ce qui est du soutien interne, la décision montre clairement que les programmes de subventions actuellement utilisés par les Etats-Unis ont des incidences désastreuses sur les marchés mondiaux. **Ceci devrait renforcer la position de ceux qui demandent de fortes réductions de toutes les formes de soutien interne et sur tous les produits**, en particulier sur les principaux produits d'exportation des Etats-Unis, à savoir le riz, le blé, les graines de soja, les produits laitiers et la viande. Ceci discrédite davantage la proposition américaine et européenne faite avant Cancun, aux termes de laquelle les Etats-Unis pourraient conserver la plupart de leurs programmes en cours. Plus spécifiquement, la décision aura une incidence sur les négociations en cours sur la catégorie bleue. Les Etats-Unis avaient exigé un assouplissement de la définition de cette catégorie pour permettre la reclassification de leurs paiements contra cycliques. ICONE, une cellule de réflexion brésilienne, estime que les Etats-Unis pourraient recourir à une catégorie bleue remaniée pour conserver jusqu'à 10 milliards de dollars de subventions, en l'absence de plafond convenu pour cette catégorie. Ceci pourrait être une lacune majeure, qui permettrait également aux Etats-Unis de conserver une part importante de leurs programmes de subventions au coton, ainsi que des programmes sur d'autres subventions.

Une des revendications clés des pays en développement a été soit le plafonnement des paiements, soit la redéfinition des critères pour les subventions de la catégorie verte. Le groupe spécial appuie ces pays en montrant que les paiements actuellement classés dans la catégorie verte ont des effets de distorsion des échanges. **Ceci appelle certainement à un réexamen approfondi de tous les paiements actuellement classés dans la catégorie verte, à un renforcement des critères ou à un plafonnement de l'ensemble des paiements (des catégories ambre, bleue et verte).**

Accès aux marchés

A la lumière de la constatation du groupe spécial, qui confirme l'incidence désastreuse des pratiques de dumping, les pays en développement peuvent être encore moins disposés à ouvrir leurs marchés, du moins tant que le dumping se poursuit. Le fait que les Etats-Unis ne se soient pas conformés aux règles en vigueur laisse beaucoup d'incertitudes sur la possibilité de voir les Etats-Unis et l'UE respecter pleinement les règles relatives aux subventions dans un nouvel accord. A tout le moins, aucun accord conclu ne devrait priver les pays en développement d'outils pour la protection de leurs marchés contre les importations massives de produits de base subventionnés (des droits de douane sur les produits spéciaux, une sauvegarde spéciale et un mécanisme compensatoire simple).

Clause de paix

Négociée durant le Cycle d'Uruguay, la clause de paix avait pour objet d'empêcher les Membres de l'OMC de contester des subventions qui subsisteraient après la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture. Ceci fournissait une exception aux règles normales de l'OMC sur les subventions, qui permettent aux Membres de l'OMC lésés par les subventions d'un autre Membre de chercher réparation dans le cadre du Mécanisme de règlement des différends.

Le groupe spécial sur le coton, en déterminant que la clause de paix ne protégeait pas les subventions américaines, montre que cette clause n'assure pas une protection à toute épreuve. Toutefois, même si le Brésil l'a emporté, en dépit de la clause de paix, cette clause a constitué un obstacle sérieux pour mener l'action à bien car elle fait porter de manière significative la charge de la preuve au pays victime des subventions. Les Etats-Unis ont sensiblement rehaussé leurs paiements des années 2001 et 2002, contrevenant ainsi à la clause de paix. Sans ce manquement flagrant, il aurait été impossible de contester les subventions américaines car elles auraient été protégées. De plus, ce différend montre que la quasi-impunité assurée par la clause de paix a encouragé les pays qui octroient des subventions à tricher lorsqu'ils notifiaient les subventions dans différentes catégories à l'OMC.

La clause de paix a à présent expiré. Son renouvellement a été une des revendications présentées dans la proposition de l'UE et des Etats-Unis, avant Cancun. Ce groupe spécial encouragera certainement les pays en développement à ne pas renouveler la clause de paix. Ils devraient également demander une notification plus rapide et plus claire des subventions dans différentes catégories afin que tout Membre de l'OMC soit en mesure de surveiller la mise en œuvre correcte des règles de l'OMC sur l'agriculture.

5. Conclusion: quatre raisons pour les Etats-Unis de mettre en œuvre la décision

Les Etats-Unis feront certainement appel à cette décision, mais ils se trouvent à la croisée des chemins. S'ils perdent en appel, ils seront confrontés à une décision qui exige une réforme profonde de leurs programmes de subventions. Ceci pourrait encourager une faction dangereuse qui, au sein du Congrès, résiste aux décisions de l'OMC, au nom du principe de souveraineté. Toutefois, les Etats-Unis auraient beaucoup à perdre s'ils devaient refuser de mettre en œuvre la décision, notamment:

- **Une baisse générale de l'ambition de l'accord sur l'agriculture**, car les pays en développement et les pays du Groupe de Cairns concluraient que les Etats-Unis ne s'intéressent pas à des réformes. Ceci réduirait certainement le niveau d'accès aux marchés que les producteurs américains pourraient espérer obtenir dans le Cycle.
- **Une opportunité manquée de réduire les subventions européennes.** Du fait que les Etats-Unis souhaitent soumettre les subventions européennes à des disciplines, qui font également l'objet d'une contestation dans le Système de règlement des différends, l'absence de mise en œuvre enverrait à l'Union européenne le signal qu'elle pourrait en faire de même.
- **Une opportunité manquée de répondre aux revendications des pays de l'Afrique de l'Ouest concernant l'élimination des subventions au coton qui faussent les échanges.** Cette initiative a mis les Etats-Unis dans une position difficile à Cancun et depuis lors. La mise en œuvre de la décision du groupe spécial permettrait aux Etats-Unis de réformer ces mêmes programmes de subventions au coton, dénoncés par l'Afrique de l'Ouest.
- **Un affaiblissement de l'OMC et de son Mémoire d'accord sur le règlement des différends**, qui aurait une incidence négative pour les Etats-Unis, qui ont recours à ce système pour affirmer leurs propres droits, contre d'autres Membres, aux fins des Accords de l'OMC. En affaiblissant ce système, les Etats-Unis risqueraient de perdre la capacité, par exemple, de soumettre à des disciplines les pratiques de marchés émergents tels que l'Inde ou la Chine.

Oxfam appelle les Etats-Unis à reconnaître et à corriger les effets de distorsion des échanges de leurs programmes sur le coton en mettant en œuvre la décision du groupe spécial de manière juste et rapide. En outre, Oxfam invite vivement l'Union européenne et les Etats-Unis à négocier de bonne foi, dans les discussions actuelles sur l'agriculture à l'OMC, de nouvelles règles qui mettraient un terme effectif au dumping.

Notes

¹ Cette note suppose que le rapport final du groupe spécial dans le différend sur le coton opposant les Etats-Unis au Brésil ne sera pas rejeté s'il va en appel.

² Les Etats-Unis ont fait la liste d'engagements de réduction des subventions à l'exportation pour 13 produits de base. Mais n'ont pas listé les subventions à l'exportation sur le coton. La fourniture de subvention à l'exportation à des produits non listés ou excédant les niveaux d'engagements de réduction listés est interdite.

³ Le certificat de commercialisation en faveur des utilisateurs de coton des hautes terres (*the upland cotton user marketing certificate*) ou programme « step 2 » est une disposition spéciale de prêt à la commercialisation pour le coton des hautes terres. En vigueur depuis 1990, le programme prévoit des paiements au comptant à des utilisateurs et des exportateurs nationaux éligibles, de coton des hautes terres éligible, lorsque les cours mondiaux du coton baissent en dessous d'un plancher convenu.

⁴ L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires réglemente le recours aux subventions dans tous les secteurs. Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives aux subventions sont des exceptions aux règles normales établies dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

⁵ Oxfam America, 2003.

⁶ Les prêts à la commercialisation (Marketing loans) sont un programme de financement à court terme qui fournit aux producteurs des fonds pour régler leurs dépenses, tout en stockant leur production récoltée en gage comme caution ; le prêt est remboursé quand les conditions du marché sont potentiellement plus favorables.

⁷ Les paiements pour assistance en cas de perte de marché (Market loss assistance payments) sont une aide d'urgence supplémentaire ad hoc fournie aux producteurs afin de compenser des pertes enregistrées à la suite d'une baisse récente des prix des produits de base.

⁸ Les paiements contracycliques (CCP), qui dépendent des prix courants des produits de base, reposent sur des rendements et des superficies de base fixes.

⁹ Le programme de paiements directs ('Direct Payments'), mis en place en 2002, assure un soutien aux producteurs sur la base de la superficie et de rendements historiques pour 9 produits de base, notamment le coton..

¹⁰ Les subventions spécifiques renvoient au fait que les subventions ne sont accordées qu'à un groupe spécifique d'agriculteurs pour un produit spécifique. On pense que les subventions spécifiques ont potentiellement davantage d'effet de distorsion des échanges que les subventions

généralement à la disposition de l'ensemble des agriculteurs et de l'ensemble des produits.

¹¹ La clause de paix protège le soutien interne contre les contestations aux fins du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, étant entendu que son montant ne dépasse pas un seuil de son niveau de 1992. Cette règle a été négociée durant le Cycle d'Uruguay.

¹² Les paiements aux fins des contrats de flexibilité des produits (production flexibility contracts – PFC), remplacés en 2002 par les paiements directs, apportaient un soutien aux propriétaires et aux producteurs sur la base de la superficie et de rendements historiques pour sept produits de base, y compris le coton.

© Oxfam International Août 2004

Le présent article a été rédigé par Celine Charveriat et Romain Benicchio. Oxfam remercie Jennifer Brant, Michael Bailey et Gonzalo Fanjul pour leur assistance dans sa réalisation. Le présent document fait partie d'une série d'articles destinés à enrichir le débat sur les questions de développement et de politique humanitaire. Ce texte peut être librement utilisé à des fins de campagne, d'éducation et de recherche, à condition d'en citer intégralement la source.

Pour des renseignements complémentaires, veuillez envoyer un e-mail à : advocacy@oxfaminternational.org

Oxfam International est une confédération de douze agences de développement actives dans 120 pays en développement: Oxfam America, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Germany, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spain), Oxfam Ireland, Novib, Oxfam New Zealand, and Oxfam Quebec. N'hésitez pas à contacter l'une de ces agences pour tout renseignement complémentaire.

Oxfam International Advocacy Office, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tel: 1.202.496.1170, E-mail: advocacy@oxfaminternational.org, www.oxfam.org

Oxfam International Office in Brussels, 22 rue de Commerce, 1000 Brussels
Tel: 322.502.0391

Oxfam International Office in Geneva, 15 rue des Savoises, 1205 Geneva
Tel: 41.22.321.2371

Oxfam International Office in New York, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017 Tel: 1.212.687.2091

Oxfam International Office in Paris, C/O Agir Ici, 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France
Tel: 33.1.5830.8469

Oxfam International Office in Tokyo, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan Tel/fax: 81.3.3834.1556

Oxfam Germany

Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Germany
Tel: 49.30.428.50621
E-mail: info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam-in-Belgium

Rue des Quatre Vents 60
1080 Bruxelles, Belgium
Tel: 32.2.501.6700
E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Community Aid Abroad

National & Victorian Offices
156 George St. (Corner Webb Street)
Fitzroy, Victoria, Australia 3065
Tel: 61.3.9289.9444
E-mail: enquire@caa.org.au
www.caa.org.au

Oxfam GB

274 Banbury Road, Oxford
England OX2 7DZ
Tel: 44.1865.311.311
E-mail: enquiries@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam New Zealand

Level 1, 62 Aitken Terrace
Kingsland, Auckland
New Zealand
PO Box for all Mail: PO Box 68 357
Auckland 1032
New Zealand
Tel: 64.9.355.6500
E-mail: oxfam@oxfam.org.nz
www.oxfam.org.nz

Intermón Oxfam

Roger de Lluria 15
08010, Barcelona, Spain
Tel: 34.93.482.0700
E-mail: intermon@intermon.org
www.intermon.org

Oxfam America

26 West St.
Boston, MA 02111-1206
Tel: 1.617.482.1211
E-mail: info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam Canada

880 Wellington St.
Suite 400, Ottawa, Ontario,
Canada K1R 6K7 Tel: 1.613.237.5236
E-mail: enquire@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam Hong Kong

17/F, China United Centre
28 Marble Road, North Point
Hong Kong
Tel: 852.2520.2525
E-Mail: info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Oxfam Quebec

2330 rue Notre-Dame Ouest
Bureau 200, Montreal, Quebec
Canada H3J 2Y2
Tel: 1.514.937.1614 www.oxfam.qc.ca
E-mail: info@oxfam.qc.ca

Oxfam Ireland

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland
353.1.672.7662 (ph)
E-mail: oxireland@oxfam.ie
52-54 Dublin Road,
Belfast BT2 7HN
Tel: 44.289.0023.0220
E-mail: oxfam@oxfamni.org.uk
www.oxfamireland.org

Novib

Mauritskade 9
2514 HD. The Hague, The Netherlands
Tel: 31.70.342.1621
E-mail: info@novib.nl
www.novib.nl