

---

## **SERIE FARM BILL – 9 mai 2007**

### **Le coton figure en bonne place dans les débats relatifs à la loi américaine sur l'agriculture**

---

#### **Le contexte législatif**

Les mesures de soutien par le biais de subventions que les Etats-Unis appliquent pour procéder à des paiements et apporter par d'autres moyens une aide financière à son agriculture trouvent leur base dans la loi de 1949 sur l'agriculture (Agricultural Act) et dans la loi d'ajustement agricole de 1938 (Agricultural Adjustment Act) qui constituent ce que l'on appelle la 'législation permanente' qui fixe le soutien apporté aux revenus agricoles et au prix des marchandises.

Le Congrès adopte régulièrement des lois complémentaires (farm bills) qui expirent au bout de quatre à six ans. Ces lois amendent les dispositions de la législation permanente afin d'apporter des changements aux programmes de soutien agricole. La dernière en date était la loi de 2002 sur la sécurité des exploitations et les investissements ruraux (loi FSRI), qui découlait de la loi fédérale de 1996 sur l'amélioration et la réforme agricoles (loi FAIR). La loi FSRI autorise les paiements pour les campagnes 2002 à 2007 pour les cultures agricoles y compris le coton. Les dispositions relatives aux subventions pour les cultures couvertes par les programmes (c'est-à-dire celles qui sont habilitées à bénéficier des programmes de subventions) sont énumérées au 'Titre I' de ce texte. Cela représente l'essentiel du soutien américain, mais le Congrès peut également prévoir une assistance supplémentaire en vertu d'actes législatifs distincts. Cette législation supplémentaire pourrait actuellement inclure la loi de 1990 sur les crédits versés à l'agriculture, au développement rural, à la Food and Drug Administration et aux organismes connexes; la loi de 1999 sur les crédits versés à l'agriculture, au développement rural, à la Food and Drug Administration et aux organismes connexes; la loi de 1999 sur les crédits généraux consolidés et supplémentaires d'urgence; la loi de 2000 sur les crédits versés à l'agriculture, au développement rural, à la Food and Drug Administration et aux organismes connexes; la loi de 2000 sur la protection des risques dans l'agriculture; la loi sur

l'aide économique à l'agriculture pour la campagne 2001 et la loi de 1978 sur le commerce agricole.

La loi FSRI est actuellement en cours de révision étant donné qu'elle vient à expiration cette année.

### **Processus et questions pertinentes**

La sous-commission de l'agriculture de la Chambre des représentants chargée des produits agricoles généraux et de la gestion des risques a organisé une série d'auditions dans la semaine du 23 au 27 avril 2007, en vue d'étudier les propositions visant à amender les dispositions de la Farm Bill de 2002 sur les cultures couvertes par les programmes. Rappelons que le coton est une de ces cultures.

Au total, 16 groupes d'intérêt ont déposé des interventions pour ces auditions, dont moins d'un quart allaient dans le sens d'une réforme. Un des témoins a fait un exposé allant au-delà des intérêts des agriculteurs américains au sens strict pour se concentrer sur l'incidence du soutien américain à l'agriculture sur les pays pauvres. Cette intervention émanait du Rev. David Beckmann, président de 'Bread for the World', un mouvement chrétien représenté au plan national et qui fait campagne contre la faim. Celui-ci a fait observer sur un ton plein de sous-entendus<sup>1</sup>:

'Il n'est manifestement pas facile de quitter le système actuel des paiements aux produits agricoles au profit d'un système plus axé sur le marché et tourné vers l'avenir. Et pourtant, une transition raisonnée va être nécessaire.'

Dans le cadre d'approches alternatives réfléchies, on pourrait penser à une meilleure préservation de la ruralité, au développement rural et à l'amélioration des mécanismes de gestion des risques pour les cultures, le tout en vue de réorganiser ces paiements aux produits agricoles qui sont essentiellement, dans le jargon de l'OMC, des mesures de soutien interne au titre de la catégorie orange, pour en faire des programmes plus faciles à accepter, sans effet de distorsion des échanges, ou tout au moins avec des effets mineurs relevant de la catégorie verte de l'OMC, et constituant des options viables. Beckmann a également fait une observation lucide qui lui a valu un certain soutien de la part

---

<sup>1</sup> <http://agriculture.senate.gov/Hearings/hearings.cfm?hearingid=2724&witnessId=6380>

des milieux des analystes, en disant que l'augmentation du revenu disponible des pays actuellement pauvres, entre autres grâce à l'adoption de politiques agricoles entraînant moins de distorsions des échanges, est en fait un moyen plus efficace d'encourager les exportations agricoles américaines. Plus les populations des pays pauvres réussissent à échapper à la famine, puis à améliorer leur alimentation, plus elles consacrent une part importante de leurs revenus croissants aux produits alimentaires et aux fibres. Beckmann fait référence à une étude menée par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) qui a découvert que l'amélioration des échanges encouragerait la croissance en Afrique sub-saharienne et dans les pays d'Asie à faibles revenus entre 2006 et 2020 et entraînerait une augmentation de \$26 milliards des exportations agricoles américaines. A titre d'ordre de grandeur, ce chiffre doit être comparé aux 22 milliards de dollars US qui représentent la limite de plafonnement actuelle des Etats-Unis au titre de la catégorie orange à l'OMC. Rappelons aussi que l'IFPRI est le même institut de recherche utilisé par le Bénin et le Tchad pour fournir des témoignages d'experts en leur nom devant le groupe d'experts sur le coton upland dans le litige devant l'OMC. L'idée centrale est que l'agriculture américaine a plus à gagner de la richesse des consommateurs étrangers induite par la demande que des augmentations artificielles de l'offre par le biais de subventions aux produits de base.

Une position réformatrice a également été adoptée par certains représentants de l'agro-industrie<sup>2</sup>. L'Association nord-américaine des minoteries (NAMA) a souligné que la succession actuelle de soutiens agricoles s'était par inadvertance trompée dans les produits de base soutenus, avec des effets imprévus mais préjudiciables sur l'industrie céréalière américaine. La NAMA a notamment signalé que lorsque la loi FSRI avait été introduite en 2002, l'idée que les Etats-Unis importeraient des céréales était inconcevable, mais que cela s'était bel et bien produit lorsque le marché avait provoqué un certain malaise (des frictions) dans les relations entre les minotiers et les planteurs. Malgré le premier choix accordé aux minotiers pour l'achat de céréales américaines, la NAMA a constaté que les importations de blé et d'avoine aux Etats-Unis allaient se poursuivre et qu'à défaut de mesures prises par le Congrès, risqueraient même d'augmenter. Cet exemple du marché des céréales apporte une certaine confirmation quant à l'impact que la réforme des subventions risque d'avoir sur d'autres cultures

couvertes par les programmes telles que le coton. Il est encourageant de voir qu'il existe des milieux américains favorables à la réforme. Dans sa déclaration, la NAMA décoche même le trait suivant:

'Pour être clair, nous sommes hostiles aux programmes qui provoquent des distorsions du marché pour toutes les cultures, quelles qu'elles soient, mais je dis, en ne plaisantant qu'à demi, que si le gouvernement américain tient vraiment à faire la folie d'accumuler des mesures d'incitations sur certaines cultures, peut-être devrait-il viser les cultures dont ce pays a besoin. [...] Nous devons aboutir à une Farm Bill qui permette au marché de déterminer les cultures à planter.'

### **Une intervention sur le coton**

Le principal lobby des producteurs de coton américains, le National Cotton Council, ne s'est pas présenté lors des récentes auditions, mais la voix du coton s'est faite entendre par le biais de l'Association américaine des expéditeurs de coton (ACSA). Le témoignage de l'ACSA a montré que cette Association voyait le coton américain comme étant de moins en moins compétitif sur le marché international, ce qu'elle attribuait à l'effet de la suppression de certaines dispositions relatives aux subventions à l'exportation (les paiements dits 'Step 2' qui ont été jugés incompatibles avec l'OMC lors du règlement du litige sur le coton upland et qui ont été supprimés en août 2006). L'ACSA a lancé un appel pour garantir la compétitivité du coton américain, tout d'abord en conservant le 'taux de prêt' pour le coton, puis en le recalculant afin de fournir un rendement plus avantageux aux planteurs<sup>3</sup>. Le taux de prêt est essentiellement le prix plancher soutenu artificiellement qui conserve les superficies de coton américain en production, ce qui ne se produirait pas au niveau du prix du marché mondial. En liaison avec cette proposition, les expéditeurs de coton sont d'avis que le coton américain présente un avantage comparatif dû aux facteurs suivants:

- Un meilleur système de classification du coton aux Etats-Unis ;
- Un système de transport du coton aux Etats-Unis qui est unique ;
- Des programmes exceptionnels de promotion du coton à l'étranger ;
- La confiance dans les Etats-Unis en tant que fournisseur fiable.

Nous reconnaissons que ces éléments sont séduisants. Mais à notre avis, tout donne à penser que le facteur principal identifié est la confiance dans les Etats-

---

<sup>2</sup> <http://agriculture.house.gov/testimony/110/h70426/Schwein.doc>

Unis en tant que fournisseur fiable, et que cet avantage est le fruit d'une longue tradition de subventions et non un avantage compétitif apparu naturellement.

### **Remarque conclusive**

S'il est probable que le lobby cotonnier se fera entendre avec force tout au long des auditions, des voix appelant à la modération se font également entendre, comme l'indique le présent rapport. Ces voix devraient être encouragées et soutenues étant donné que le marché intérieur américain pour les questions politiques (ce que l'on appelle "l'économie politique") ne manquera pas de fonctionner mieux si l'on diffuse et donne accès à des approches économiquement saines dans le cadre du débat sur la Farm Bill de 2007. A cette fin, nous concluons par la citation suivante extraite du témoignage de David Beckmann, auquel nous souscrivons:

*“Après l’entrée en vigueur de la Farm Bill de 2002, nous avons commencé à entendre les dirigeants des églises d’Afrique nous dire que dans leurs pays, elle causait des problèmes à de nombreuses familles pauvres et affamées. Nous avons passé les quatre années suivantes à étudier la Farm Bill, pour arriver à la conclusion que la loi actuelle ne fonctionnait pas bien non plus pour les familles agricoles et rurales de moyens modestes de notre pays. Nous pensons qu’il est possible de modifier la Farm Bill de manière à la rendre meilleure pour l’Amérique rurale, meilleure pour ceux qui ont faim dans notre pays, et meilleure pour les pauvres qui ont faim dans le monde en développement.”*

---

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 articles 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

---

<sup>3</sup> <http://agriculture.house.gov/testimony/110/h70426/Nicosia.pdf>