
NOTE TECHNIQUE – 23 novembre 2006

Elections américaines, Fast track et Farm Bill : quelles répercussions sur le coton ?

Les élections à mi-mandat aux Etats-Unis ont remis en jeu l'ensemble des sièges de la Chambre des Représentants et le tiers des sièges du Sénat. Au final, les démocrates l'emportent de 15 sièges à la Chambre des Représentants et d'un siège au Sénat. Même s'il est trop tôt pour pouvoir répondre à toutes les questions, cette note d'information tente d'identifier les répercussions des élections américaines sur les négociations multilatérales en général et sur le coton africain en particulier.

1. Une victoire des démocrates
2. Les nouvelles personnalités du paysage politique américain
3. Le renouvellement du Fast track ?
4. Une nouvelle Farm Bill ?

Une victoire des Démocrates

Les Démocrates emportent la majorité à la chambre des Représentants et au Sénat. Pour autant, la victoire des Démocrates ne constitue pas forcément une victoire pour la négociation multilatérale. Les Démocrates américains ne sont pas plus pro-libéralisation que les Républicains, ils le seraient même moins.

Lors d'une présentation à l'OMC organisée par l'ACICI¹ le vendredi 10 novembre 2006, M. Craig VanGrasstek² a analysé les résultats des élections et leurs éventuelles conséquences sur la question commerciale. Selon lui, les résultats de ces élections ne sont pas exceptionnels, les tendances habituelles de ces élections à mi-mandat ont été respectées dans les grandes lignes. L'alternance à ce stade est classique. La campagne a été en majeure partie animée par des considérations relatives à la guerre en Irak, la lutte contre le terrorisme, l'indépendance énergétique et l'immigration. L'impopularité de G. Bush mais aussi celle du Congrès (pour cause de session improductive et de cas de corruption) ont servi de toile de fond. D'une analyse de la question de la politique commerciale dans la campagne électorale démocrate, il ressort que la protection des

¹ Agence de Coopération et d'Information pour le Commerce International

emplois (souvent synonyme de protectionnisme) a été un sujet récurrent. De plus, s'ils attaquent régulièrement les accords de libre-échange bilatéraux, les Démocrates restent assez silencieux concernant le système multilatéral, OMC et le cycle de Doha. Aujourd'hui, G. Bush est un *lame duck*, un « canard boiteux » institutionnel et cela pour deux ans. Le Sénat et la Chambre des Représentants vont tenir des *lame duck sessions* jusqu'à la fin de l'année et les nouveaux élus entreront en fonction en janvier 2007. « Associés rivaux », le Président et le Congrès vont devoir composer.

Les nouvelles personnalités du paysage politique américain

Nancy Pelosi apparaît comme la femme incontournable du nouveau Congrès. Chef de file des Démocrates, elle prend la tête de la Chambre des Représentants. La politique commerciale n'a jamais vraiment fait partie de ces chevaux de bataille. Elle est plutôt spécialisée dans les problèmes internes (comme le salaire minimum, les questions sociales, etc.). Si elle n'est pas naturellement portée sur le protectionnisme, elle n'est pas non plus une grande défenderesse du système commercial multilatéral. Ses votes des dernières années reflètent des positions mixtes : ainsi elle a par exemple voté pour le NAFTA (ALENA), l'Uruguay Round, les Accords de Libre-Echange (ALE) avec le Chili et l'Australie et s'est opposée au retrait américain de l'OMC. En revanche, elle a voté contre l'attribution du Fast track en 2001, contre l'accord CAFTA (avec l'Amérique centrale) et contre l'ALE avec Oman.

Les chairmen de quelques comités-clé vont également jouer un rôle déterminant dans la définition de la politique commerciale américaine et leur action aura des implications directes sur la Farm Bill et sur la conclusion éventuelle du Cycle de Doha. A la Chambre des Représentants, le *Committee on Ways and Means* (Commission des moyens budgétaires) sera dirigée par le Démocrate **Charles Rangel**. Sur le plan commercial, il défend les préférences commerciales en faveur des Caraïbes et de l'Afrique plutôt que la libéralisation multilatérale. Le *Agriculture Committee* (Commission de l'Agriculture) sera présidé par l' élu du Minnesota, **Collin Peterson**, considéré comme un démocrate très conservateur, protectionniste et défenseur de l'industrie du sucre (et donc des subventions) dans sa région. Cependant, il serait prêt à donner une chance à Doha. Au Sénat, **Max Baucus**, du Montana, présidera la Commission des Finances. Il considère la politique commerciale comme une prérogative du Congrès et insiste sur des consultations soutenues sur le sujet avec la Présidence. Il est hostile à certains aspects du système multilatéral comme le Règlement de différends. Plus largement, il est assez protectionniste. Issu d'un Etat rural, il soutient les subventions pour les agriculteurs. De

² Craig VanGrasstek enseigne la politique commerciale à la Kennedy School of Government de

même que **Tom Harkin**, de l'IOWA, qui prend la tête de la Commission pour l'Agriculture. Considéré comme un démocrate populiste, il est généralement contre les accords de libre-échange que les Etats-Unis signent de manière bilatérale.

A l'issue de ce petit tour d'horizon, il faut bien admettre que les personnes-clé de la future législature sont plutôt moins ouvertes sur la question du commerce multilatéral que leurs prédécesseurs et relativement plus enclines à soutenir les subventions aux agriculteurs, ce qui en soit n'augure rien de prometteur pour le renouvellement du Fast track, pour la définition d'une Farm Bill laissant moins de place aux soutiens directs aux agriculteurs et par conséquent pour le combat en faveur du coton africain.

Le renouvellement du Fast Track ?

C. VanGrassteck a tenté de décrire l'impact potentiel des élections sur l'avenir de l'Autorité pour la Promotion du Commerce (Trade Promotion Authority, TPA), procédure plus communément appelée Fast track. Cette « procédure accélérée » est accordée par le Congrès et permet à l'administration Bush de disposer de toute l'autorité nécessaire pour négocier un « paquet » global sur les questions économiques internationales, paquet que le Congrès devra accepter ou rejeter dans son ensemble. Le dernier Fast track a été accordé en 2002, pour trois ans, et étendu de 2005 à juin 2007. Il ne peut plus bénéficier d'une extension mais son renouvellement doit s'appuyer sur une nouvelle proposition et de nouvelles modalités.

Le moment-clé de l'agenda commercial international sera la décision du Congrès de reconduire ou non la TPA. La reconduction de la TPA est loin d'être acquise et ce pour différentes raisons :

- d'un point de vue relatif à la compétition politique plus qu'à la politique commerciale, les Démocrates pourraient refuser de donner à G. Bush l'occasion de se prévaloir d'une victoire par la conclusion du Cycle de Doha ;
- la négociation sur les termes mêmes de la TPA pourrait prendre un temps tellement long que les négociations commerciales pourraient stagner jusqu'aux présidentielles américaines ;
- le Congrès pourrait demander trop de choses en échange d'une TPA au Président Bush, sur des sujets divers.

Si cette loi n'est pas renouvelée, le cycle de Doha a peu de chance de se conclure sur un succès dans la mesure où le Congrès regagnerait son pouvoir d'amender tout accord commercial qu'il examine. Dès lors, les délais pourraient être démesurément rallongés. De plus, les autres membres de l'OMC, moins certains d'obtenir de véritables

engagements de la part des Etats-Unis, pourraient se montrer moins prompts à participer aux négociations.

Une nouvelle Farm Bill ?

Concernant la Farm Bill, les élections n'ont pas permis pour l'instant de répondre à la question de savoir si elle allait être prorogée ou réécrite. Comme il a été mentionné plus haut, on peut seulement constater, à ce stade, que les nouveaux protagonistes n'apparaissent pas comme des francs partisans de la suppression des subventions aux agriculteurs. Il apparaît néanmoins important de revenir sur certains éléments du débat concernant cette loi.

Revue tous les cinq ans, la Farm Bill régit le soutien fédéral à l'agriculture, les échanges agricoles, la sécurité alimentaire, le marketing et le développement rural. La loi agricole devra être débattue au Congrès en 2007. Ce timing offre à l'administration et au Congrès une opportunité de réformer les politiques agricoles, d'envoyer un message fort, aux pays en développement notamment, et plus prosaïquement de parer aux plaintes probables qui seront portées à l'OMC si rien n'évolue en matière de subventions. Dans la mesure où l'économie américaine se porte bien, il n'est pas exclu que les Etats-Unis revoient à la baisse l'ampleur des réformes un temps envisagées (et notamment sur les subventions).

La précédente Farm Bill (2002) a massivement augmenté les soutiens internes et a porté à 175 milliards de dollars sur 10 ans le total des aides fédérales à l'agriculture (ce qui équivaut à une augmentation de 73.5 milliards par rapport au programme précédent). Ceci a constitué à l'époque un changement de cap radical par rapport à la loi « Freedom to farm » votée en 1996 et visant à l'élimination progressive des subventions. La loi de 2002 a été fortement décriée par les principaux partenaires commerciaux des Etats-Unis et jugée protectionniste et ayant des effets de distorsion.

En 2005, l'USDA (le Secrétariat à l'Agriculture) a en partie réformé les programmes de crédit à l'exportation pour se conformer à la décision du panel coton Brésil-Etats-Unis. Début 2006, le Congrès américain a supprimé les versements du programme Step 2 (effet à l'été 2006). Mais ces programmes ne représentent que 10% du programme de subventions au coton.

Dans une série de rapports récents, l'USDA identifie les problèmes générés par les modes d'action traditionnels de la Farm Bill :

- inégalité dans la redistribution des soutiens à la fois pour les producteurs et pour les produits (environ 20 % des producteurs reçoivent 80 % des aides et 93% des aides vont à 5 produits (blé, riz, maïs, soja et coton).

- incohérences dans les programmes fédéraux.
- effets secondaires négatifs sur la production et les structures d'exploitation (grandes exploitations favorisées)
- coût important en période de déficit budgétaire à contenir.
- incompatibilité de certains programmes avec les règles de l'OMC.

Des voix non gouvernementales mais néanmoins influentes se sont élevées pour pousser à faire bouger les choses dans la prochaine Farm Bill car certaines dispositions outre le fait qu'elles ne promeuvent pas une agriculture compétitive selon les lois du marché, contribuent à décrédibiliser les Etats-Unis dans le système commercial multilatéral. Le Chicago Council on Global Affairs³ reconnaît que les positions américaines en matière d'agriculture ont contribué à bloquer le Cycle de Doha. Sans Doha, les Américains prennent le risque de perdre leurs programmes agricoles (par décision juridique) sans gagner en contrepartie de nouveaux marchés dans d'autres secteurs (par la baisse des barrières douanières dans l'industrie par exemple). La production ne doit pas être basée sur une course aux subventions mais répondre à la conquête de nouveaux marchés. La politique agricole devrait s'orienter vers un soutien à l'adaptation du secteur à ces nouvelles tendances et vers des aides non distorsives.

Un éventuel échec de Doha ne doit pas servir d'excuse pour ne pas réformer le soutien interne aux Etats-Unis. Un rapport du Congressional Research Service évalue les défis potentiels aux subventions agricoles américaines au sein de l'OMC⁴. Tout en minimisant les risques de différends, il estime néanmoins que certains produits, comme le coton par exemple, sont vulnérables dans le cas d'une plainte auprès de l'ORD. Le rapport préconise un découplage des soutiens et donc un renforcement des aides de la boîte verte pour qu'elles ne tombent pas sous le coup des règles de l'OMC. Soulignant à l'inverse l'extrême vulnérabilité des politiques agricoles américaines face à l'OMC, l'American Farmland Trust (AFT) répond de manière assez constructive, en proposant d'adapter les subventions pour supprimer leur effet de distorsion, de renforcer la compétitivité des agriculteurs et de conquérir de nouveaux marchés⁵. L'AFT recommande aux agriculteurs américains de prendre part au débat et d'influencer leur Farm Bill maintenant pour ne pas avoir à se faire dicter une loi par l'OMC plus tard. Si

³ The Chicago Council on Global Affairs, *Modernizing America's Food and Farm Policy : vision for a new direction*, Report of the Agriculture Task Force.

⁴ CRS Report for the Congress, « Potential challenges to U.S. Farm subsidies in the WTO », October, 25, 2006, <http://farmpolicy.typepad.com/farmpolicy/files/RS22522.pdf>

⁵ Voir Press release <http://www.farmland.org/news/pressreleases/2006/11102006WTOVulnerability.asp> et AFT,

les débats sur la Farm Bill ne sont pas tranchés aujourd'hui, ils ont au moins le mérite d'exister. Force est de constater que les avis sur la question sensible des subventions divergent au sein même des agriculteurs américains, groupe moins homogène qu'il n'y paraît.

Conclusion

D'une certaine manière, la campagne présidentielle américaine est lancée et il n'est pas sûr que les Démocrates prennent des risques électoraux sur des sujets pouvant générer de l'impopularité, comme le commerce ou l'agriculture. Bien qu'étant un « canard boiteux », Georges Bush conserve son droit de veto. Pour passer outre, il faudra que le Congrès réunisse une majorité des deux tiers, ce qui signifie que les Démocrates devront rallier des Républicains sur certains dossiers. Malgré les apparences (les Démocrates seraient anti-libéralisation et pro-subventions), quelques opportunités pourraient apparaître pour le coton : non seulement les Démocrates semblent plus favorables au système multilatéral qu'aux accords de libre-échange bilatéraux mais encore les élus clé démocrates ne sont pas issus d' Etats producteurs de coton. Ainsi, dans l'éventualité une baisse des subventions, le coton pourrait être moins défendu que d'autres produits agricoles (comme le sucre par exemple).

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. 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

« Agenda 2007 : a New Framework and Directiojn for U.S. Farm Policy,
http://www.farmland.org/documents/AFT_Agenda2007_May06.pdf