
NOUVELLES SUR LE COTON – 30 juin 2011

Le film du coton connaît de nouveaux rebondissements : en quoi les discussions au Congrès américain peuvent/doivent-elles servir la cause du coton à Genève ?

Introduction

Un film : le coton. Deux histoires en parallèle, qui semblent pour l'instant se dérouler indépendamment l'une de l'autre, à deux endroits de la planète : d'un côté, les discussions et les votes – pour ou contre – au Congrès américain à Washington, sur les subventions en général et les compensations aux cotonculteurs brésiliens en particulier ; de l'autre, les négociations à Genève en vue d'une récolte précoce incluant le coton. Et pourtant, ces deux histoires vont finir par se croiser, s'influencer l'une l'autre, quitte à ce que certains acteurs forcent un peu pour que le scénario évolue de manière favorable pour la cause du coton. Un résumé des épisodes précédents s'impose, afin de pouvoir montrer en quoi les discussions au Congrès à Washington peuvent permettre une avancée sur le dossier du coton à Genève.

A Washington, un scénario palpitant

La Chambre des Représentants des Etats-Unis a le sens de la dramaturgie et les discussions sur la réduction du déficit budgétaire nous tiennent en haleine. D'amendements en rejets, de propositions en vote, les avancées comme les reculs se sont multipliés depuis quelques semaines. La problématique de la pression budgétaire s'est invitée en *guest star* dans le débat sur la Farm Bill. Alors que l'on savait que les coupes seraient certes prévues mais programmées dans le cadre de la Farm Bill, la pression du déficit budgétaire a poussé les législateurs à faire des propositions tous azimuts pour faire des économies, d'autant plus que le contexte de prix hauts assure aux agriculteurs américains un revenu tout à fait substantiel en comparaison d'autres catégories de la population. Dès lors, une mesure aussi impopulaire que celle qui faisait payer par les contribuables américains une compensation aux cotonculteurs brésiliens¹ dans le but que les cotonculteurs américains puissent eux-mêmes continuer à recevoir des subventions a fini par passer sur le grill, et plus d'une fois.

¹ Pour mémoire, l'accord intérimaire entre le Brésil et les Etats-Unis stipulait que :

- Les Etats-Unis devaient alimenter, à hauteur de \$147.3 par an, un fonds d'assistance technique au profit des cotonculteurs brésiliens ;

Le scénario articulé autour du paiement des compensations aux cotonculteurs brésiliens semble avoir basculé en faveur de la suppression plutôt que du maintien. Au-delà de la remise en question du paiement de ces compensations, les propositions pour plafonner les revenus des agriculteurs en général ou supprimer les « commodity programs » se multiplient. Les amendements votés par l'Appropriation Committee ont été retoqués en plénière, comme beaucoup l'avait prédit. Mais, plus surprenant, en séance plénière directement, a été votée la suppression pure et simple de la compensation brésilienne. En revanche, de nouveaux amendements sur l'abaissement du plafond de revenus donnant droit à des subventions et sur la mise en conformité du régime de soutien au coton avec les règles de l'OMC ont été rejetés, confirmant ainsi l'hypothèse selon laquelle la préoccupation première des législateurs américains est le déficit budgétaire et non l'OMC. Ceci dit, les choix faits par les Congressmen récemment prouvent que les interrogations autour de la suppression des subventions au coton en général et du problème des compensations versées au Brésil en particulier sont réelles et offrent un levier sur la négociation à Genève, d'autant plus dans le cadre d'une recherche de solution pour une récolte précoce incluant le coton. A l'inverse, dans la mesure où en interne, la décision des coupes budgétaires est prise, on peut envisager que les négociations à Genève dans le cadre de la récolte précoce contribuent à influencer le choix des secteurs et des types de subventions concernés par ces réductions budgétaires.

A Genève, la fin du film a été reportée à plus tard

Alors que Doha était moribond, Pascal Lamy a sorti la récolte précoce de son chapeau. Etant donné qu'il est politiquement difficile de se déclarer contre une mesure visant à améliorer le sort des pays les plus pauvres dans le commerce mondial, tous les Etats membres ont accepté de travailler à l'idée de définir un paquet pour les PMA – accompagné d'un paquet PMA + aux contours encore peu clairs – non sans avoir émis de substantielles réserves sur le contenu de ce paquet.

Les Etats-Unis maintiennent leur position quant à l'extrême difficulté que représente pour eux un « pas en avant pour le coton » avant que ne soit trouvé un accord dans l'agriculture en général. Et pour ne pas être considérés comme les seuls responsables d'un blocage sur cette question, ils tentent d'impliquer dans leur stratégie d'échec, non seulement la Chine

- Les Etats-Unis devaient proposer de nouvelles références pour le programme GSM-102 relatif aux crédits de garantie à l'exportation. Des discussions avec le Brésil étaient programmées tous les six mois.

- Les Etats-Unis devaient établir une limite pour les subventions ayant un effet de distorsion sur les échanges. Des pourparlers bilatéraux devaient avoir lieu quatre fois par an.

En échange, le Brésil acceptait 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, théoriquement agendée pour 2012.

mais aussi l'Inde. Ainsi, lors du comité de l'Agriculture ordinaire² du 23 juin, l'Inde et les Etats-Unis se sont réciproquement pris à partie sur leurs politiques de soutien au coton ayant un effet de distorsion sur les prix mondiaux.

Le Brésil se retrouve dans une position qui n'est pas des plus confortables, étant théoriquement sensé mettre en œuvre les rétorsions croisées contre les Etats-Unis si jamais le vote de la suppression de la compensation versée au titre de l'accord intérimaire était validé par le Sénat. Les paiements américains sont assurés pour l'instant jusqu'au 1^{er} octobre. On peut raisonnablement penser que le Brésil sera motivé pour pousser une proposition sur le coton dans le cadre de la récolte précoce qui mène au minimum à la mise en conformité des programmes de subventions américains avec les règles de l'OMC et ce dans le but de ne pas avoir à lever des sanctions dans des secteurs qui n'ont rien à voir avec le coton. Ils pourraient en cela être soutenus dans le débat public par les secteurs concernés américains (services, propriété intellectuelle) qui ne manqueront de faire remarquer à leurs autorités qu'ils sont peu enclins à subir les conséquences commerciales de malheureuses subventions au coton condamnées à l'OMC.

Quant à l'Union européenne, elle a rappelé lors du dernier CNC que son soutien à une récolte précoce pour les PMA serait inconditionnel mais qu'elle entendait bien que ce ne pouvait être qu'une étape vers une solution globale pour le Cycle. Sur le coton, elle n'a pas encore précisé de quelle manière ni à quelle hauteur elle allait contribuer au « pas en avant » prévu.

Conclusion

On ne connaît pas encore la fin du film mais sous l'effet combiné de Genève et du Congrès américain, le coton est revenu incontestablement sous les feux de la rampe. Le débat interne au Etats-Unis montre clairement que les subventions agricoles – mais pas forcément les subventions ayant un effet de distorsion sur les échanges - sont sur la sellette et qu'une véritable fenêtre d'opportunité s'est ouverte pour réformer le système, et ce d'autant plus que le contexte de hauts prix du coton et de pression budgétaire est idéal pour offrir un deal politiquement acceptable pour les cotonculteurs et satisfaisant pour les contribuables américains. Les efforts déployés à Genève pour élaborer une récolte précoce ouvrent un espace incontestable pour influencer le débat en cours au Congrès américain. Il est évident que la Farm Bill n'est pas écrite à Genève. Cependant, la nécessité de réduire les subventions agricoles étant acquise aux Etats-Unis, une décision des membres de l'OMC sur les subventions au coton apporterait aux partisans de ces réductions un argument

² Hors négociation

additionnel relatif à la prise en compte aussi des intérêts extérieurs des Etats-Unis. C'est la raison pour laquelle les pays africains producteurs de coton doivent d'urgence définir concrètement ce qu'ils attendent des Etats-Unis dans cette phase de négociation et jouer un rôle pro actif dans l'élaboration du paquet de la récolte précoce. Ce « pas en avant pour le coton » ne pourra être crédible et acceptable pour les Etats-Unis que s'il implique une participation effective et chiffrée de l'Union européenne, de la Chine et de l'Inde à cette récolte précoce. Ce sera d'ailleurs l'occasion pour ces grandes puissances de mettre leurs actes en adéquation avec leur discours. Si les pays africains producteurs de coton ne veulent pas se voir rayés du scénario, il leur appartient de revendiquer avec force leur droit et leur légitimité à participer à l'écriture de la fin du film.

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