

## **NOUVELLES SUR LE COTON – 3 octobre 2011**

Subventions agricoles américaines et européennes : réformes en profondeur ou ajustements budgétaires ?

---

### **Introduction**

Alors que Genève est censée s'activer pour la préparation de la Conférence ministérielle de décembre, l'atmosphère est globalement pessimiste et l'ambition dans les résultats n'est pas de mise. Même si la possibilité d'avoir quelques résultats concrets pour les Pays les Moins Avancés n'est pas complètement écartée, il est probable que ces résultats portent sur des sujets soit peu sensibles soit non directement inscrits dans l'agenda de Doha tels que la simplification des règles d'accession à l'OMC pour les PMA. Malgré la faiblesse des chances de voir se concrétiser ne serait-ce qu'un « pas en avant » à l'occasion de la ministérielle, l'ouvrage se doit d'être constamment remis sur le métier et le coton sur l'agenda de l'OMC. Les Etats-Unis ont clairement indiqué qu'ils attendent des avancées de la Chine sur le coton, avancées qui – même circonscrites aux seuls PMA - ne viendront pas, aux dires de la Chine elle-même.

En revanche, sur le plan des législations nationales, dans le cadre des réformes agricoles en cours aux Etats-Unis et dans l'Union européenne, les débats continuent et les réformes se concrétisent. Ceci étant dit, si la mise en conformité avec les règles de l'OMC était le moteur de la définition des politiques agricoles dans ces pays, cela se saurait.

### **Etats-Unis : couper dans les paiements directs**

Suivre le débat actuel aux Etats-Unis n'est pas une sinécure : chaque jour apporte son lot de propositions de l'Administration, de la Chambre des Représentants, du Sénat ou des organisations agricoles elles-mêmes. Dans le très court terme, le débat sur la Farm Bill est largement imbriqué dans - et même dépassé par - le débat sur les restrictions budgétaires.

Couper dans les paiements directs est un choix logique de la part des Etats-Unis. Selon le Pr Thompson, le budget de la Farm Bill est passé de 39 milliards de dollars en 2005 à 23 milliards de dollars en 2011, ce qui implique que toute réduction supplémentaire viendra se caler sur un plancher déjà historiquement bas. Il faut noter que près de 70% du budget de la Farm Bill est attribué aux programmes de nutrition (pour que la Farm Bill soit soutenue, elle ne peut pas profiter qu'aux seuls agriculteurs ou zones agricoles). Au final, les programmes de soutien agricole se regroupent autour de 5 composantes : (i) les assurances par produit, qui ont explosé ces dernières années (environ 8.4 milliards de dollars), (ii) la couverture du risque de catastrophe naturelle (19 milliards) : ces deux programmes bénéficient d'une grande popularité et ne seront pas aisés à couper ; (iii) les paiements contra-cycliques et les (iv) prêts à la commercialisation, qui relèvent certes de la boîte orange selon l'OMC mais qui sont extrêmement bas en ce moment en raison des prix hauts des produits agricoles, il n'y a donc pas grand-chose à couper avec effet immédiat ; enfin il reste les paiements directs (environ 5 milliards) distribués dans un contexte où les revenus des agriculteurs sont déjà confortables en raison des prix hauts des matières premières agricoles. La coupe dans les paiements directs est donc logique, même si regrettable du simple point de vue de la conformité avec les règles de l'OMC.

Les organisations de producteurs, conscientes que des coupes auront lieu de toute façon ont deux options : soit laisser faire une coupe globale à l'aveugle (un pourcentage par secteur/programme) soit reprendre la main en tentant de faire des propositions constructives. Le National Cotton Council semble avoir, plutôt subtilement, choisi la seconde option. La proposition<sup>1</sup> du National Cotton Council est de coiffer l'ensemble des programmes de soutien au coton sous un programme-chapeau fondé sur une garantie du revenu des agriculteurs par produit (STAX : Stacked Income Protection Plan). Ce filet de sécurité devrait être complété par un nouveau type de prêt à la commercialisation permettant une mise en conformité avec les règles de l'OMC et satisfaire le Brésil. L'impact de ce nouveau programme sur les engagements pris dans le cadre de l'OMC dépendra de l'opérationnalisation de ces concepts. A l'heure actuelle, les *crop insurance programs* sont notifiés dans la boîte orange. Si la proposition du NCC est axée sur le revenu de l'agriculteur, la catégorisation pourrait changer. Il faut entre autres que la couverture du risque ne dépasse pas 70% du revenu de l'agriculteur. Ceci étant dit, le fait que la couverture soit toujours basée sur le produit (*product specific*) laisse prévoir que ces mesures pourraient ne pas être classées dans la boîte verte.

---

<sup>1</sup> National Cotton Council 2012 Farm Policy Statement, <http://www.cotton.org/news/releases/2011/farmstrat.cfm>, <http://southeastfarmpress.com/print/government/ncc-advocates-change-course-farm-policy>

## **Union européenne : ni plus ni moins pour le coton, dans un contexte global de recouplage**

Depuis plusieurs années, la tendance générale de la politique agricole commune était une réduction globale des paiements couplés, offrant ainsi au passage une meilleure conformité avec les règles de l'OMC. L'Union européenne a atteint une moyenne de 90% de paiements découplés. Dans ce contexte, le coton, avec son découplage plafonné à 65%, faisait plutôt figure d'exception, pour ne pas dire d'hérésie. Cependant, le *leaked paper*<sup>2</sup> de la Commission sur la future PAC, sorti courant septembre, fait état d'une tendance nouvelle au recouplage, au niveau national, de certaines aides découplées accordées au niveau européen. L'autorisation de recoupler un certain montant d'aides directes était déjà présent dans les précédentes législations (art.63 de la réforme de 2003 et article 68 de la réforme de 2008) et certains pays en bénéficient pour certains types de productions. La nouveauté telle qu'elle apparaît dans le texte de la Commission aujourd'hui est que les enveloppes nationales d'aides directes seraient remplacées par « une provision générale pour permettre un couplage volontaire là où certaines conditions sont réunies : les Etats Membres peuvent attribuer jusqu'à 5% du plafond national à des secteurs ou régions où des types d'agriculture spécifiques ou des secteurs agricoles spécifiques subissent certaines difficultés et sont particulièrement importants pour des raisons économiques ou sociales. Cette proportion peut aller jusqu'à 10% pour les nouveaux Etats Membres ou les Etats fournissant un soutien couplé pour les vaches allaitantes »<sup>3</sup>. La formulation est à ce stade suffisamment vague pour laisser la porte ouverte à des trésors d'interprétation permettant aux Etats membres de recoupler des aides directes dans différents secteurs, surtout en période de crise. Il faut noter que le coton est un des secteurs pour lesquels il est déjà permis de recoupler. Ces aides sont de type boîte verte quand elles sortent de la poche de l'UE. Si elles sont recouplées par la suite, il convient de rester vigilant quant aux conditions qui accompagnent ces opérations et l'UE devra pouvoir garantir que les mesures de recouplage répondent néanmoins aux disciplines de la boîte verte. Plus globalement, concernant l'ensemble de la PAC, de nombreux analystes considèrent que l'UE est en train de manquer une opportunité de réformer en profondeur sa politique agricole. Par ailleurs, de l'avis de spécialistes, à partir du moment où quasiment l'ensemble des aides (volumineuses) sont classifiées comme

---

<sup>2</sup> European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and Of the Council establishing rules for direct payment schemes for farmers under the common agricultural policy. Pour poursuivre l'analyse, consulter le site [www.capreform.eu](http://capreform.eu) et plus particulièrement l'article suivant : <http://capreform.eu/leaked-legislative-proposals-anticipate-commission-cap-reform-proposals-due-october-12th/>,

<sup>3</sup> <http://capreform.eu/the-future-for-national-envelopes-and-member-state-flexibility-in-pillar-1/>

autorisées, on ne peut exclure un effet distortif et l'Union européenne doit s'attendre et se préparer à être questionnée sur sa boîte verte.

Il n'est pas dit que les paiements directs destinés entre autres aux producteurs de coton soient recouplés et que du coup, les producteurs touchent sensiblement plus d'aides au final couplées que les 272 millions d'euros prévus par la réforme de 2004. En revanche, alors que les aides au coton faisaient un peu « tâche » dans un paysage d'aides globalement découplées, la réforme proposée tend finalement à banaliser le couplage au moins partiel des aides et rend plus difficile la critique sur le statut jusque-là un peu particulier des aides au coton. Le texte officiel de la Commission est attendu pour le 12 octobre et il y est clair qu'il sera encore modifié d'ici là.

## Conclusion

On ne répétera jamais assez que les conditions « objectives » (prix hauts de produits agricoles, pression budgétaire) sont réunies pour inciter aux réformes agricoles aux Etats-Unis et dans l'Union européenne tout en limitant le coût politique. « Les Etats-Unis et l'Union européenne cherchent tous deux la juste formule pour distribuer les paiements directs d'une manière qui à la fois satisfasse les intérêts des producteurs et soit justifiable auprès des contribuables »<sup>4</sup>. La réduction des subventions sera sans précédent aux Etats-Unis, en raison de la pression budgétaire. Elle sera peu d'actualité dans l'Union européenne, à la fois parce que l'UE a déjà réformé en profondeur son système mais aussi parce que l'agriculture est LE sujet sur lequel les Etats membres ont le plus de mal à faire des compromis, laissant ainsi primer le *statu quo*. La question de la compatibilité avec l'OMC n'est pas une priorité, et ceci alors même que certains paiements directs sont recouplés et que d'autres sont spécifiquement liés aux produits, ce qui pourrait rendre leur classement comme subventions de type boîte verte pour le moins discutable.

On l'a dit, les décideurs politiques en Europe ou aux Etats-Unis ne sont pas en priorité guidés par les contraintes générées par l'OMC. Néanmoins, si au final, une pression externe à la marge peut contribuer à modifier des programmes de soutien qui sont de toute façon en discussion, l'opportunité se doit d'être saisie. Il revient alors aux pays africains producteurs de coton de faire valoir leurs arguments, à savoir que le choix pour tel ou tel type de soutien peut, tout en contribuant à régler un problème domestique, permettre (ou pas) d'alléger la pression sur leurs propres économies et accroître (ou pas) le degré de conformité avec les règles du commerce multilatéral. Finalement, ce que proposent les pays africains

---

<sup>4</sup> Voir notamment, D. Blandford, T. Josling and J-C. Bureau, Farm Policy in the US and the EU: the status of reform and the choices ahead, *IPC discussion paper*, Septembre 2011, 46 p.

producteurs de coton aux autres acteurs de la partie est de faire d'une pierre trois coups - une solution gagnants-gagnants-gagnants.

---

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](http://www.ideascentre.ch)

Pour plus d'information sur IDEAS Centre, voir notre site : [www.ideascentre.ch](http://www.ideascentre.ch).

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