



Institute for Agriculture and Trade Policy

2105 First Avenue South
Minneapolis, Minnesota 55404

USA

iatp.org

agobservatory.org

*The Institute for Agriculture
and Trade Policy promotes
resilient family farms,
rural communities and
ecosystems around the world
through research and education,
science and technology,
and advocacy.*

COMMENTARY 25 Juin 2008

La Farm Bill 2008 et l'Agenda de Doha

Par Sophia Murphy et Steve Suppan



Sophia Murphy

Steve Suppan

Introduction

Le 22 mai 2008, le Congrès américain a voté une nouvelle Farm Bill. Cette législation a été accueillie particulièrement négativement à Genève, où se trouve le siège central de l'OMC. La réaction des négociateurs a fait écho à celle du Président Bush, qui a immédiatement posé son veto à la législation en déclarant que la Farm Bill empêcherait de parvenir à une conclusion des négociations sur l'Agenda de Doha à l'OMC. Pourtant, le même jour, ni la Chambre des Représentants ni le Sénat n'ont éprouvé la moindre difficulté à rassembler bien plus que la majorité des deux tiers nécessaire pour repousser ce veto.

La Farm Bill, également connue sous le nom de Food, Conservation and Energy Act of 2008, définit la politique agricole américaine pour les cinq années à venir. La législation ne fait rien pour faire avancer les négociations déjà longtemps reportées et toujours bloquées sur l'agriculture à Genève. Et à présent, le timing ne fera qu'empirer, avec des élections tant parlementaires que présidentielles aux États-Unis au début du mois de novembre. La législation sur l'Autorité pour la promotion du commerce, souvent appelée "fast track" (voie rapide), est arrivée à son terme et le commerce s'est avéré un sujet important et controversé lors des primaires visant à choisir les candidats à la présidence. Le Président Bush soutient les accords de libre-échange et veut le succès des négociations de l'OMC, mais il ne lui reste que très peu de capital politique dans son pays.

Les États-Unis sont autant un grand importateur de produits alimentaires et agricoles qu'un exportateur de premier plan. Les politiques américaines ont un impact important sur les marchés mondiaux. Étant donné la position commerciale dominante des États-Unis, de nombreux membres de l'OMC étaient peu enclins à trouver un accord sur les termes proposés dans le cadre des négociations du Cycle de Doha sur l'agriculture avant la fin des négociations sur la Farm Bill au Congrès. L'analyse qui suit met en avant quelques éléments relatifs à la manière dont la Farm Bill pourrait influencer sur le projet datant du 19 mai d'Accord de Doha sur l'Agriculture.

Le Food, Conservation and Energy Act 2008

Le Food, Conservation and Energy Act (la Farm Bill de 2008) autorise des dépenses à hauteur de 307 milliards de dollars sur cinq années fiscales à partir du 1er octobre 2008.

La loi de 673 pages est divisée en 15 "titres", chacun traitant d'un domaine différent, entre autres les programmes sur les matières premières, la nutrition, la recherche, le bétail, la conservation et le commerce. Environ 209 milliards de dollars sont prévus pour les "programmes de nutrition" - principalement l'aide alimentaire nationale ou les timbres alimentaires. Le pourcentage des dépenses consacrées au titre des matières premières a chuté de 23 pourcent dans la législation de 2002 à environ 10 pourcent en 2008. En outre, les programmes d'assurance des récoltes se sont vus attribuer environ 8 pourcent des dépenses, soit 23 milliards de dollars sur cinq ans. Les dépenses prévues en matière

de matières premières, de conservation et de commerce dans la loi de 2008 s'élèvent à entre 72 et 74 milliards de dollars, soit beaucoup moins que les montants dépensés actuellement sur ces sujets dans le cadre de la Farm Bill 2002 (95 milliards de dollars sur cinq ans).

Le coût réel de la Farm Bill 2008 est imprévisible parce que le montant véritablement payé varie en fonction des prix annuels moyens du marché et du rendement des récoltes, mais aussi des objectifs de prix fixés par la loi et des moyennes de rendement par hectare dans différentes régions. Le mécanisme de financement est tel que si les dépenses sont moins élevées que prévu, le Congrès n'a pas la possibilité d'attribuer les fonds au financement d'autres législations. Par contre, si les conditions du marché poussent les dépenses publiques au-dessus du niveau prévu, le Congrès peut approuver un budget "supplémentaire" sans devoir amender la Farm Bill. Par exemple, le Congrès a approuvé des "paiements d'urgence" lorsque les projections économiques qui accompagnaient la Farm Bill de 1996 n'ont pas permis de faire face à la chute de 30 à 40 pourcent du prix des récoltes en 1997, qui s'est poursuivie jusqu'en 2001.

La Farm Bill 2008 introduit un nouveau programme optionnel pour les agriculteurs, baptisé ACRE : Average Crop Revenue Election. Il s'agit d'un programme d'assurance sur le revenu destiné à protéger les agriculteurs contre les faibles rendements et les chutes de prix. L'assurance sur les récoltes, y compris celle incluse dans la Farm Bill, ne protège que contre les pertes de récolte ou les faibles rendements. ACRE apporterait également une protection contre une chute des prix résultant d'une politique n'affectant pas les rendements (par ex. la suppression des tarifs douaniers américains sur les importations d'éthanol). ACRE a également été présenté comme une manière de rapprocher les programmes américains sur les matières premières des règles de l'OMC en intégrant le rendement (et pas uniquement le prix) dans les programmes nationaux de soutien. Les paiements anticycliques dérivés des prix (soutien visant à contrer les chutes de prix) ont été jugés illégaux selon les règles de l'OMC dans le cadre du conflit commercial sur les subventions accordées aux producteurs de coton américains. Par contre, au vu du lien fait par l'ACRE avec le rendement moyen, il est probable que d'autres membres de l'OMC chercheront à classer le programme dans la boîte ambiguë étant donné que la formule des Mesures agrégées de soutien (AMS) inclut la "quantité de production" comme facteur de paiement AMS (Accord sur l'Agriculture, Annexe 3, paragraphe 8). Si l'ACRE est classé comme AMS, les États-Unis pourraient avoir des difficultés à réaliser leurs propositions d'engagements en matière de réduction d'AMS.

Le principe du système ACRE est dérivé du rendement moyen de l'état sur cinq ans (après avoir supprimé la meilleure et la pire des années en matière de rendement) et du prix national moyen sur deux ans pour les années de récolte les plus récentes. Les paiements ACRE sont effectués lorsque le revenu réel de l'état pour la matière première est inférieur au revenu garanti. Il s'agit toujours d'un paiement anticyclique, mais corrigé par le facteur de rendement. Les agriculteurs qui opteront pour le programme ACRE renonceront à leur droit à une partie des programmes de soutien existants, y compris 20 pourcent de paiements directs et 30 pourcent de prêts marketing.

La formule de paiement est basée sur le prix de vente annuel moyen pour la récolte concernée sur les deux années précédentes. Les deux dernières années, 2006 et 2007, ont connu des prix élevés record pour les récoltes. Dans le cadre du programme ACRE, la diminution à prévoir du prix des matières premières pourrait entraîner des paiements énormes pour les agriculteurs américains si un nombre élevé d'entre eux choisit d'adhérer au programme. Les facteurs de prix, de rendement et de programme liés à ACRE rendent difficile toute prévision du nombre de paiements liés au programme que les États-Unis notifieraient au Comité sur l'agriculture de l'OMC.

Implications pour les Négociations de Doha

Il n'y a pas de corrélation simple entre les paiements du Titre des Matières premières et les définitions d'AMS de l'OMC, mais à titre de comparaison, la limite actuellement autorisée pour les AMS des États-Unis s'élève à 19,1 milliards de dollars par an ; selon la version du 19 mai de l'accord de Doha, l'engagement américain réduirait ce montant jusqu'à 7,6 milliards de dollars par an.

En 1995, les États-Unis ont dépensé moins que leur objectif 2000 de 19,1 milliards de dollars, mais les dépenses ont augmenté dans les années suivantes. La plupart des experts s'accordent à dire que les États-Unis ont dépassé leurs limites de dépenses selon les règles de l'OMC, mais les notifications américaines ont catégorisé les dépenses d'une manière rendant impossible

toute comptabilisation. Cependant, les États-Unis ne devront pas ajuster leurs dépenses pour se conformer aux limites de dépenses beaucoup plus strictes pour les AMS parce que l'Accord de juillet 2004, maintenant intégré dans les projets d'Accord de Doha sur l'Agriculture, permet le placement des paiements anticycliques (qui font partie des AMS selon les règles de l'Accord de l'Uruguay sur l'Agriculture) dans la Boîte bleue. Les dépenses dans la Boîte bleue sont moins limitées que les AMS. En d'autres termes, selon les règles proposées dans le cadre de l'Accord de Doha sur l'Agriculture, les États-Unis ne devront pas réduire leurs dépenses. En fait, les prix élevés des matières premières tels que nous les avons connus ces deux dernières années ont réduit considérablement les niveaux de dépenses.

En ce qui concerne les programmes américains d'aide alimentaire, la législation de 2008 ne contient que très peu de changements. Le Président Bush a fait plusieurs tentatives importantes de réformer l'aide alimentaire américaine mais n'est pas parvenu à convaincre le Congrès d'adopter ses réformes. Par exemple, le Président a proposé un programme-pilote de 350 millions de dollars sur quatre ans pour des achats locaux plutôt que des cargaisons de nourriture en provenance des États-Unis, mais la Farm Bill n'en autorise que 60 millions de dollars.

En matière de garanties pour les crédits à l'exportation, la Farm Bill 2008 a éliminé le programme GSM-102 de crédits à l'exportation à long terme. Elle a également supprimé le surplus d'un pourcent sur les frais d'attribution des prêts dans le programme GSM-102. Ces deux mesures sont destinées à mettre les États-Unis en conformité avec la décision de l'OMC dans le cadre du conflit sur les subventions accordées aux producteurs de coton américains. Néanmoins, on manque de clarté quant aux autres démarches que les États-Unis lanceront en réaction à cette décision.

Pour les délégués à l'OMC qui tentent de finaliser Doha, la question centrale est la suivante : que se passera-t-il si les nouvelles règles de Doha exigent des modifications de la Farm Bill ? La réponse légale se trouve dans la U.S. Public Law 103-465. Selon une interprétation de cette loi par le service d'études du Congrès, "les accords et les décisions de l'OMC en conflit avec la législation fédérale [américaine] n'ont pas d'effet légal au niveau national à moins que ou jusqu'à ce que le Congrès, ou le pouvoir exécutif le cas échéant, agisse pour modifier ou supprimer le statut, la législation ou la pratique législative en question."

La position officieuse du Représentant américain au commerce à Genève est que le Congrès modifiera la législation pour se conformer à l'accord de Doha, mais en pratique, le résultat politique serait dans le meilleur des cas incertain, en particulier sans la force de la législation sur la promotion du commerce qui nécessiterait un vote "au tout ou rien" du Congrès sur les accords de l'OMC dans leur ensemble.

Le Représentant américain au commerce : seul au monde ?

Les États-Unis n'ont pas la tâche facile pour montrer aux autres membres de l'OMC qu'ils sont prêts à clôturer le Cycle de Doha en modifiant si nécessaire la politique agricole américaine. Cependant, les négociations sur la Farm Bill 2008 ont montré que l'Administration Bush ne dispose pas du soutien politique nécessaire pour modifier les piliers fondamentaux de la législation agricole de 2002. Le Représentant américain au commerce n'apprécie pas la politique agricole américaine, mais il n'est pas autorisé à la modifier.

Le Représentant américain au commerce est nommé par le Président (même si sa nomination est confirmée par le Congrès). Par le passé, les Présidents ne sont pas parvenus à imposer leur volonté quant à la Farm Bill. Au contraire, ce processus est fermement contrôlé par le Congrès.

De manière schématique, deux camps s'opposent dans les négociations sur la Farm Bill : les parlementaires majoritairement ruraux qui chapeautent le titre consacré aux matières premières et les parlementaires majoritairement urbains qui chapeautent les programmes d'aide alimentaire nationale et internationale (qui s'étendent sur plusieurs titres de la législation). Chaque camp dispose de son lot de lobbyistes et de partisans et la lutte est rude, mais il est généralement accepté que chaque camp a besoin de l'autre pour atteindre le résultat voulu pour ses programmes spécifiques. Cela signifie par exemple que les dépenses pour les programmes publics de repas à l'école sont approuvées grâce au soutien apporté pour les paiements directs accordés aux producteurs américains de coton. De tels accords donnant-donnant expliquent pourquoi la législation finale bénéficie généralement du soutien d'une solide majorité de membres du Congrès : le système bénéficie d'un fort soutien des deux partis politiques, et des parlementaires tant ruraux qu'urbains, mais pas pour les mêmes raisons.

En fin de compte, plus de 500 organisations américaines ont marqué leur soutien à la Farm Bill, malgré les critiques des lobbyistes commerciaux qui ont poussé le Président Bush à mettre son veto à cette loi. Le taux de popularité du Président Bush atteint un plancher jamais atteint et de nombreux candidats républicains ont rejeté son soutien pour la campagne électorale de l'automne.

Conclusion

La Farm Bill 2008 indique que la structure fondamentale du soutien américain à l'agriculture reste inchangée : elle dépend du rendement et des prix du marché. Le prix élevé des matières premières attendu pendant la durée de vie de la Farm Bill (2008-2012) aidera probablement les États-Unis à se conformer à court terme aux règles de soutien national de l'OMC. Néanmoins, il est impossible de prédire de quelle manière les prix à moyen terme seront influencés par le mélange à venir d'investissements spéculatifs, d'augmentation des prix du pétrole et des fertilisants, d'incertitudes climatiques et de pénurie croissante en eau.

Rien dans la législation de 2008 ne modifie la structure de base du soutien américain, qui augmentera ou diminuera en fonction des prix mondiaux. Et les règles de l'OMC ne sont elles non plus pas fondamentalement modifiées par les propositions de Doha. Ces derniers développements sont un rappel supplémentaire de la nécessité urgente de repenser la politique de commerce agricole, tant aux États-Unis que partout dans le monde.

Resources:

Projet d'Accord sur l'Agriculture du 19 mai 2008, www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=102778

Senate-House Conference Report on the Farm Bill, <http://agriculture.senate.gov/>

Une analyse plus détaillée de la tentative américaine d'élargir la Boîte bleue est disponible ici : <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=77195>.

Jeanne J. Grimmett. "WTO Decisions and Their Effect in U.S. Law." Congressional Research Service Report (RS22154), 30 janvier 2007.

i University of Nebraska – Agriculture Extension. Cropwatch. 23 mai 2008. http://cropwatch.unl.edu/archives/2008/crop12/ag-news_farmbill.htm. Les chiffres réels varient ; la législation est nouvelle et les différentes estimations de dépenses ne correspondent pas.