

Le nouveau *Farm Bill* et la position américaine à l'OMC

Charles E. HANRAHAN¹

Le nouveau *farm bill*

Après un an et demi de séances d'audition des producteurs et de débat au Congrès, on est sur le point de conclure un nouveau *farm bill*. Renouvelé tous les quatre à six ans, le *farm bill* est la loi cadre de la politique agricole des Etats-Unis. Il définit les politiques fédérales dans les domaines agricoles et agro-alimentaires. La loi est une loi à portée générale, comprenant des programmes de soutien des prix et des revenus des exploitants (limités à certaines grandes cultures), de protection de l'environnement et de conservation des terres et des eaux, de développement rural, de maîtrise des risques (surtout l'assurance des cultures et des revenus), de crédit aux opérateurs, de recherche (y compris la recherche sur les biotechnologies agricoles et les biocarburants), et d'aides alimentaires intérieures et à l'étranger, parmi d'autres.

Les lobbys du monde rural et agricole ont participé au débat. Ces groupes d'intérêts cherchent à achever, ou souvent, à prévenir, un changement politique en fonction de leurs intérêts. Le débat sur le *farm bill* est plutôt régional que partisan. Les céréaliers (maïs, blé, soja) du middle-ouest s'opposent souvent aux cotonniers, aux cultivateurs de riz et producteurs de lait du sud, de l'ouest et du nord-est, en raison du fait que les premiers ne reçoivent pas autant de subventions que les derniers. C'est ainsi que les producteurs de coton, de lait, de riz et de sucre plaident pour un soutien des prix assez élevé alors que les céréaliers cherchent d'autres moyens de soutiens (e.g., paiements pour le "stewardship" des terres, assurances-cultures, d'autres aides à la maîtrise des risques, aides aux biocarburants, etc.). D'autres lobbys défendent les intérêts des pauvres dont la sécurité alimentaire n'est pas assurée. Ces lobbys (parfois urbains) sont prêts historiquement à accepter l'octroi de subventions assez généreuses aux exploitants en échange du maintien ou de l'augmentation des aides alimentaires intérieures. En ce qui concerne ce *farm bill*, le débat a été aussi marqué par les efforts des horticulteurs, auparavant ignorés par les *farm bills*, pour inclure dans la nouvelle loi les programmes d'aides pour la gestion des risques, la recherche et la promotion des produits horticoles dans les marchés internes et à l'étranger.

Le résultat de tous ces efforts pour influencer le contenu du *farm bill* est une augmentation du financement des programmes d'aides alimentaires (nationaux), concernant l'environnement et la conservation, d'aides aux biocarburants et d'aides indirectes pour la production horticole. Ces nouvelles dépenses s'accompagnent bien sûr d'une augmentation des coefficients pour les paiements directs (à savoir paiements fixes, contre-cycliques, et garanties). Les augmentations d'aides créent un dilemme: Comment financer ces augmentations des dépenses qui n'étaient pas prévues dans le budget fédéral ? L'essentiel pour l'administration est qu'on ne finance pas les coûts additionnels par une hausse des impôts. La négociation en cours entre l'Administration et le Congrès concerne d'abord la manière de financer les coûts additionnels. Après accord sur le

¹ Spécialiste en politique agricole (Senior Specialist), à la Bibliothèque du Congrès, Washington, D.C., CHANRAHAN@crs.loc.gov

montant total, il devra être réparti entre les programmes. Pour l'an 2008, le total des dépenses pour l'agriculture dans le budget fédéral est de 95 milliards de dollars dont 63 % (\$60.2 mrd) est attribué à l'aide alimentaire intérieure. Les autres postes de dépenses comprennent : le soutien aux producteurs, 15%, conservation, environnement et forêt, 11 %, recherche et réglementation, 6 %, développement rural, 3 %, programmes internationaux, 2 %.

Sur le plan institutionnel, le processus engage la Chambre des Représentants, le Sénat, et le Président. Traditionnellement, le processus d'élaboration de la nouvelle loi commence à la Chambre des Représentants. Ensuite, le processus continue au Sénat ou le texte de la Chambre est pris en considération et souvent considérablement modifié. Auparavant, le Président se contentait de faire des recommandations de principe, ou de faire connaître ses idées concernant les grandes lignes directrices d'une nouvelle politique agricole. Mais cette fois-ci, le Président a proposé un *farm bill* détaillé avec un texte législatif pour chaque chapitre. En bref, le Président a proposé une réduction des aides ayant des effets de distorsion (prix de soutien), une augmentation des aides directes (découplées) et des aides à la maîtrise des risques, et un plafonnement plus bas du montant des aides à la production. Le Président proposait de rendre la politique agricole plus proche des positions des Etats-Unis lors les négociations de Doha et de réduire la vulnérabilité de la politique agricole américaine face aux litiges devant l'OMC.

La proposition du Président fut largement ignorée par le Congrès. Les versions du *farm bill* provenant de chaque chambre reflètent plutôt les positions des lobbys que celles du Président. Bien qu'il y ait des divergences entre les versions de la Chambre et du Sénat, le *farm bill* qui, finalement, émergea du Congrès: augmente les prix de soutien pour les grandes cultures, augmente potentiellement le montant des aides à la production ayant des effets de distorsion, et commet l'erreur impardonnable, du point de vue du Président, d'augmenter les impôts afin de payer les coûts additionnels des programmes. Avant que le *farm bill* devienne définitif, le Congrès et le Président doivent trouver un compromis. On attend maintenant la conférence de réconciliation des deux chambres pour avoir un texte commun. En même temps, une négociation entre le Président et les parlementaires est en train de se tenir. Sans résolution satisfaisante, le Président a fait savoir qu'il utilisera son droit de veto.

Le *farm bill* de 2002, qui aurait dû se terminer à la fin de 2007, est toujours en place en vertu d'une simple extension jusqu'à la mi-mars. Si l'on n'arrive pas à un compromis au terme du *farm bill* 2007, il existe la possibilité d'une réversion à la politique permanente des lois de 1938 et 1949 (avec des conséquences assez lourdes sur le plan fiscal). Il y a aussi la possibilité, niée par tous les acteurs, d'une extension du *farm bill* 2007 pour une période plus longue. Plus probable est une résolution des enjeux qui permettraient à tous les intéressés—Congrès, Président, lobbys—de se déclarer victorieux. Mais est-ce que la politique qui va émerger sera conforme avec nos engagements à l'OMC et avec nos efforts dans le Doha Round de réduire les paiements ayant des effets de distorsion et d'ouvrir les marchés mondiaux agricoles ? Serait-il nécessaire de refaire la politique si le Doha Round aboutissait à un accord ? Ou, pire, les litiges vont-ils se multiplier à l'OMC avec toutes les difficultés qui en résultent ?

La position américaine à l'OMC dans les négociations du cycle de Doha.**

Avant de commenter la position américaine dans les négociations agricoles, il est peut-être bon de rappeler le mandat des négociations adopté à Doha en Novembre 2001. Pour l'agriculture le mandat précise que "*...nous nous engageons à mener des négociations globales visant à: des améliorations substantielles de l'accès aux marchés; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges...*" (Article 13 de la déclaration de Doha, novembre 2001). En plus, il faut noter que le mandat précise qu'on prendra en considération le traitement spécial et différentiel accordé aux pays en développement ainsi que des considérations autres que celles d'ordre commercial.

Sans développer l'histoire des négociations du Doha Round et mentionner les dates limites qui n'ont pas été respectées, on note que les négociations viennent d'entrer dans leur septième année. Le président du groupe agricole (M. Falconer) est en train de préciser ses idées sur les modalités (i.e. Les moyens pour achever les buts du mandat). Son objectif est de préciser les modalités qui sont susceptibles de demander une résolution technique et, à la fois, d'identifier les enjeux qui exigeront une résolution politique. (Tenir compte des 230 et plus parenthèses dans son texte.) On se prépare évidemment pour un conseil ministériel (peut-être juste avant Pâques ?) afin de résoudre les enjeux politiques.

Selon les prévisions, les bénéfices économiques (pour les exportateurs de produits agricoles, les pays en développement et les consommateurs parmi d'autres) pourraient faire l'objet d'un accord. Malgré ces prévisions optimistes, un grand nombre d'agriculteurs et de parlementaires américains considèrent comme défavorable aux intérêts du secteur agricole le "*trade-off*" entre un plus grand accès des produits agricoles aux marchés globaux et les réductions des soutiens internes.

Soutiens internes. En ce qui concerne les soutiens internes, les divers porte-parole pour les Etats-Unis indiquent qu'un plafonnement du total des soutiens ayant des effets de distorsion (STD) à l'intérieur d'une fourchette de \$13 à \$16.4 milliard pourrait être la base d'une négociation. Les dépenses actuelles des STD se trouvent dans cette fourchette. D'autre part les négociateurs américains ont indiqué la volonté d'accepter un plafond de \$7.6 milliards pour le montant global de soutien (MGS ou boîte orange). Une MGS de \$7.6 milliards serait très contraignant si l'on considère que la valeur moyenne des MGS entre 1995 et 2006 est de \$10.6 milliards. Faut-il noter en plus que le récent flux des prix favorise ces prises de position américaines pour le soutien interne. Pour la boîte bleue, il paraît que les Etats-Unis accepte aussi le principe de plafonnement des dépenses globales et par produit. Cette prise de position dépend

** N.B. Les Etats-Unis n'ont pas publié leur position officielle dans les négociations agricoles depuis Octobre 2005. Donc, lorsque l'on parle de "la position américaine à l'OMC", on parle en fait des propositions et contre-propositions qui ont émergé pendant les négociations, pas nécessairement des déclarations officielles.

toujours de l'acceptation par les autres pays membres des coefficients d'accès aux marchés pour les produits agricoles dans le texte Falconer ainsi que des coefficients proposés dans les négociations NAMA.

Le coton. Après avoir rejeté la proposition Falconer pour une réduction du soutien pour le coton de 82 %, les Etats-Unis n'ont pas encore fait de contre-proposition. Les négociateurs se trouvent pris entre le lobby du coton aux Etats-Unis (assez puissant) et les pays africains et leurs partisans qui demandent l'accélération de la réduction des subventions pour le coton promise à Hong-Kong. Les optimistes voient des considérations stratégiques derrière la position américaine – un jeu d'attente peut-être. D'autres ne sont pas sûrs. Mais le Président, tout récemment au Bénin, disait effectivement qu'il pense que l'enjeu pourrait être résolu pendant les négociations.

Accès aux marchés. Selon le négociateur américain en chef, les propositions Falconer sur l'accès aux marchés agricoles offrent un accès acceptable à ces marchés. Sans entrer dans tous les détails, le texte Falconer indique que les tarifs douaniers au dessus de 75 % seraient réduits de 75 %, alors que les tarifs de 50 % à 75 % seraient réduits de 62 % à 65 %. On peut noter dans ce cas que les Etats-Unis s'approchent de la position du G-20. Rappelons en plus que la proposition originale des Etats-Unis était de réduire les tarifs les plus hauts de 90 %. Le problème-clef pour les Etats-Unis est l'exemption réclamée pour les produits sensibles à l'importation (par les pays industrialisés) et pour les produits spéciaux (par les pays en voie de développement). Mme. Schwab, notre ministre du commerce international, a noté récemment que les PED devaient eux aussi participer aux négociations concernant l'accès aux marchés et que l'on ne doit pas permettre les flexibilités pour les produits, soit sensibles soit spéciaux, d'exclure les réductions tarifaires. En plus, elle a dit que les PED ne doivent pas utiliser la sauvegarde spéciale pour augmenter les barrières aux importations au lieu de les réduire. Ce chapitre reste le plus difficile à aborder.

Concurrence à l'exportation. Un des buts à long terme des Etats-Unis est la suppression complète des subventions directes à l'exportation (autrement dit, les restitutions). Il apparaît que ce chapitre est devenu le plus facile à négocier. On sait que l'Union Européenne exige qu'une suppression à terme des restitutions à l'exportation soit liée à une réglementation plus stricte des garanties de crédit à l'exportation et des aides alimentaires internationales. On est arrivé à un accord sur les garanties de crédit. On est d'accord pour réduire le terme d'une garantie à 6 mois (la pratique commerciale effectivement). En plus, les deux versions du nouveau *farm bill* précisent que le terme d'une garantie de crédit à l'exportation devrait se limiter à 6 mois. C'est l'aide alimentaire internationale qui reste problématique. Mais même à ce sujet on note un certain progrès. L'Administration du Président propose de reconvertir une portion de nos aides aux produits en aide monétaire (aide au développement pour promouvoir la sécurité alimentaire). On cherche des modalités pour préserver la capacité des ONG américaines ou internationales à utiliser l'aide alimentaire mais d'une manière qui ne déplace pas les exportations commerciales ni ne crée des problèmes de concurrence aux producteurs dans les pays recevant les aides.

Un mot sur la *Trade Promotion Authority*, autrefois dite le *fast-track*. La TPA a expiré en juin 2007. La TPA est un arrangement entre le Congrès et le Président qui détermine la manière dont les accords commerciaux doivent être traités par le Congrès. La constitution donne au Congrès le pouvoir de régler le commerce international des Etats-Unis alors que le Président a l'autorité de conduire les affaires étrangères. La TPA permet au Président de négocier les accords et en même temps limite le pouvoir du Congrès de modifier l'accord une fois négocié. L'essentiel est que le Président, ses ministres, consultent le Congrès afin de ne pas le surprendre avec le contenu d'un accord. La TPA exige que le Congrès vote oui ou non sur un accord, sans possibilité d'amendement, dans un délai très bref. Sans la TPA, le Congrès pourrait annuler un accord et imposer à une renégociation. En plus, sans TPA, selon la sagesse conventionnelle, les partenaires ne seraient pas intéressés à participer à des négociations. Jusqu'à présent le Président n'a pas demandé au Congrès de renouveler la TPA. Il dit que si il y a un accord dans le cadre du Doha Round, il est convaincu que le Congrès va certainement adopter les procédures fast-track comme auparavant. Ce n'est peut-être plus le cas avec l'actuel Congrès. De plus, en tenant compte des élections qui vont avoir lieu en novembre et des sentiments politiques qui se révèlent dans les débats, les échéances pour le fast-track l'an prochain ne sont pas aussi bonnes. C'est une raison pour laquelle on pense qu'il ne reste que très peu de temps pour terminer le Doha Round.