
24 septembre 2007

Situation de la Farm Bill après la pause de l'été

Enjeu du moment

Le 27 juillet 2007, la Chambre des représentants a achevé son vote sur le projet de législation de Farm Bill préparé par la Commission de l'agriculture de la Chambre en juillet (voir IDEAS Centre, série Farm Bill/TPA n° 6). Pour l'essentiel, le texte de 741 pages soumis par la Commission de l'agriculture présidée par le Démocrate Colin Peterson n'a pas été remanié de fond en comble. Le processus devant la Chambre constitue l'avant-dernière étape avant la finalisation de la version de 2007 de la Farm Bill, alors que la dernière étape vient de commencer devant le Sénat. Le projet de loi émanant de la Chambre doit désormais être combiné à un texte qui sera préparé par le Sénat. La publication de la version du Sénat était attendue pour la troisième semaine de septembre. Tout porte à croire que la Commission de l'agriculture du Sénat ne sera sans doute pas en mesure de soumettre une proposition en plénière avant l'expiration de l'actuelle Farm Bill. La Farm Bill de 2002 actuellement en vigueur vient à expiration le 30 septembre 2007, et devra selon toute probabilité être prolongée.

Le vote de la Chambre

Les représentants Républicains ont montré un front uni, mais n'ont pas réussi à s'opposer au projet de texte. Le scrutin final a apporté au projet 231 voix pour et seulement 191 voix contre. Environ 19 Républicains ont voté 'oui' avec les Démocrates, et 14 Démocrates ont voté contre le projet avec les Républicains. Les détails du vote sont les suivants:

Décompte des voix: H R 2419: Loi sur l'agriculture, l'alimentation et la bio-énergie

| | <u>OUI</u> | <u>NON</u> | <u>ABSENTS</u> | <u>ABSTENTIONS</u> |
|--------------|-------------------|-------------------|-----------------------|---------------------------|
| DEMOCRATES | 212 | 14 | | 4 |
| REPUBLICAINS | 19 | 177 | | 6 |
| TOTAL | 231 | 191 | 3 | 10 |

Avec un total de 231 voix, les Démocrates ont largement dépassé la majorité requise (218). Bien que le vote final corresponde assez bien aux positions des partis, il faut relever que l'opposition des Républicains portait sur le financement proposé par le biais d'un impôt sur les filiales étrangères d'entreprises américaines. On estime que le contenu de la Farm Bill a donc reçu le soutien quasi-unanime des deux partis. Ainsi, il est probable que la Farm Bill aurait un soutien suffisant pour passer outre le veto présidentiel annoncé si la question du financement pouvait être résolue.

La réticence du Congrès à envisager des réformes est soulignée par la défaite subie par un amendement de dernière minute. En effet, la veille du vote principal, le camp réformateur soutenant 'FARM 21' défendu par Ron Kind a présenté une motion constituant une dernière tentative d'amendement visant à remplacer les programmes actuels de paiements contre-cycliques et pour insolvabilité des emprunteurs et a perdu le vote par 117 voix contre 309. Kind est un des 6 Démocrates qui ont voté 'non' au projet le lendemain. Rappelons que l'approche 'Kind' consiste à modifier le programme de paiements contre-cycliques afin qu'il repose sur les revenus et non sur les prix. Ce faisant, le programme de paiements contre-cycliques serait apparemment rendu plus compatible avec l'OMC. La logique consistant à différencier les effets moins néfastes pour le commerce des mesures de soutien aux revenus par opposition aux mesures de soutien des prix vient du précédent créé par le différend sur le coton upland à l'OMC. Sur le plan conceptuel, le soutien au revenu peut être considéré comme un soutien 'découplé', c'est-à-dire qui assure à l'agriculteur un revenu indépendant du niveau des prix du marché, ce qui semblerait correspondre à des critères de qualification pour la catégorie verte. Kind aurait dit officiellement qu'ignorer la révision dans le sens d'un programme contre-cyclique basé sur les revenus aurait des retombées directes et 'exacerberait la pauvreté dans les pays en développement connaissant une pénurie alimentaire'. Le camp hostile à cette logique a répondu que la tentative de la onzième heure faite par Kind pour donner un nouveau coup de canif au libellé de type 'FARM 21' désarmerait unilatéralement les programmes agricoles américains et profiterait à d'autres pays qui maintiennent eux-mêmes d'importantes subventions à la production et à l'exportation qui constituent des obstacles aux exportations américaines.

Ce vote est interprété comme un succès pour le président démocrate de la commission de l'agriculture de la Chambre des représentants, Collin Peterson. Ce dernier est populaire auprès du lobby agricole pour avoir réussi à élaborer un paquet satisfaisant les intérêts de pratiquement tous les agriculteurs, grands et petits, depuis les producteurs de coton et de céréales qui dominent traditionnellement les programmes de subventions, jusqu'aux producteurs de fruits et légumes, en passant par les planteurs de sucre et même par le secteur relativement restreint de la production organique.

Le Sénat

Afin de se plier aux contraintes budgétaires imposées au projet de la Chambre, le président Peterson a coupé de \$4,8 milliards le programme de sécurité de la conservation qui récompense les agriculteurs qui mettent en œuvre des pratiques écologiques améliorées. Par conséquent, aucun agriculteur ne pourra profiter de ce programme de conservation avant 2012.

Cette démarche ne plaît guère au président de la commission de l'agriculture du Sénat, Tom Harkin, qui est un défenseur du programme de conservation. Vu le vote actuel de la Chambre, Harkin a le choix entre deux options au cours de la procédure qui s'annonce désormais au Sénat. Il pourrait tout d'abord essayer de trouver ailleurs les fonds pour la conservation (ce qui serait difficile), ou bien il devrait défaire le projet de la Chambre qui a été jugé populaire auprès des groupes d'agriculteurs américains. Cette seconde option risquerait donc de lui valoir la grogne des agriculteurs, de sorte qu'il est très peu probable que Harkin mette en jeu les programmes de subventions au coton et aux céréales pour financer le programme de sécurité de la conservation. Rappelons que le projet de la Chambre poursuit sans réductions jusqu'en 2012 les paiements directs fixes pour les producteurs de céréales et de coton. Ces paiements se poursuivront sans tenir compte du prix quasiment record de ces produits ces derniers temps. D'autre part, le projet de la Chambre relève de cinquante pour cent la limite imposée aux subventions que les agriculteurs peuvent recevoir. Rappelons également que les producteurs de fruits et de légumes, laissés de côté par la Farm Bill de 2002, obtiendront désormais \$1,6 milliards ces cinq prochaines années, entre autres par le biais de l'aide à la mise sur le marché.

Harkin a indiqué que le projet du Sénat n'allait 'pas être le reflet fidèle du projet de la Chambre' car il voyait le vote de la Chambre comme 'une flèche directement dirigée contre le Sénat'. Il semble toutefois de moins en moins probable qu'il puisse soumettre des modifications fondamentales au projet de texte.

Le processus rédactionnel au Sénat risque de se heurter aux difficultés suivantes:

- Comme indiqué, la Chambre des représentants a inclus quelques lourdes contraintes au niveau du financement, notamment des propositions démocrates peu populaires auprès des Républicains qui ont besoin \$7,5 milliards d'impôts sur les entreprises étrangères pour financer des droits de timbres alimentaires, et une disposition visant à taxer les entreprises pétrolières pour \$2,5 milliards afin de financer le développement de programmes de biocarburants.

- L'administration Bush a menacé d'opposer son veto au projet de la Chambre, et les Démocrates auraient besoin d'un vaste soutien des Républicains pour passer outre le veto présidentiel. La thèse du Président selon laquelle le projet de la Chambre n'aborde pas les réductions aux subventions versées aux agriculteurs les plus riches risque de séduire un large public, surtout des lobbies urbains et des milieux des affaires. Le projet de la Chambre contient un test de moyens, en mettant fin aux paiements destinés aux agriculteurs dont le revenu est supérieur à \$1 million, ce qui abaisse la limite actuelle de \$2,5 millions par an. Le Président, quant à lui, souhaite un plafond bien inférieur, de seulement \$200.000 par an.

- En plénière, le Sénat risque également d'adopter une position différente de celle de sa commission de l'agriculture, contrairement à la Chambre où le vote a reflété l'avis de la commission. En fait, il semble de plus en plus probable que le Sénat puisse court-circuiter sa commission et délibérer directement en plénière sur la version de la Chambre.

Selon toute probabilité, aucun accord ne sera trouvé sur la Farm Bill d'ici la fin septembre, et une prolongation temporaire, qualifiée de 'loi bouche-trou', sera

adoptée. On relèvera que les deux précédentes Farm Bills (1996 et 2002) n'avaient été finalisées qu'un an après expiration.

Conclusion

Le projet de loi de la Chambre adopté juste avant la pause de l'été va désormais devoir être augmenté du texte complémentaire émanant de la Commission de l'agriculture du Sénat, où le processus rédactionnel n'est pas encore très avancé. Le président de l'agriculture au Sénat, Tom Harkin, a fait savoir que le principal défi posé par le processus au Sénat allait être l'obtention d'un financement supplémentaire pour la Farm Bill dont la rédaction est actuellement précaire et qui se heurte à des limites imposées aux dépenses couvertes par les impôts sur les autres secteurs commerciaux. A cet égard, le président Harkin a tenu des consultations avec son homologue de la Chambre, Peterson, afin de 'comparer leurs notes'. A l'heure actuelle, il existe cependant peu d'indications que le processus au Sénat soit la clef de remèdes possibles pour les négociations agricoles à l'OMC à Genève, qui ont également repris début septembre. Il ne fait pas de doute que les diplomates à Washington et à Genève vont suivre de près l'évolution de la situation au Sénat.

“Les agriculteurs font bel et bien face à des rigueurs imprévisibles, et méritent le soutien de l'Amérique. Ils voient également le danger de distribuer \$1,5 milliards au nom de programmes agricoles à des personnes qui figurent parmi les 2 % d'Américains les plus riches. Les agriculteurs savent que cela n'est pas un filet de sécurité, et savent aussi que cela ne représente pas une politique publique sage. “

[Secrétaire à l'agriculture des Etats-Unis –Mike Johanns, 27 juillet 2007]

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. 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