

5 novembre 2007

Compilation de la Farm Bill par la Commission de l'agriculture du Sénat américain

Enjeux du moment

La Commission de l'agriculture du Sénat des Etats-Unis a achevé le 25 octobre 2007 sa compilation de la Farm Bill 2007, exactement trois mois après que la Chambre des Représentants a adopté sa propre version de cette loi, à peu près identique à celle actuellement en vigueur. Le projet de loi du Sénat a été finalisé un peu plus tard que prévu, parce que le président de la Commission de l'agriculture du Sénat, Tom Harkin, a eu du mal à obtenir le budget nécessaire pour financer ses principales priorités en matière de programmes alimentaires, de programmes de conservation et de biocarburants. Ces programmes viennent s'ajouter aux programmes traditionnels relatifs aux produits de base mentionnés au Titre premier.

A bien des égards, le projet de loi du Sénat n'est guère différent de celui de la Chambre des Représentants. Malgré l'existence de certaines nuances, la version de la Chambre et celle du Sénat publiée cette semaine n'apportent guère de changements révolutionnaires au status quo. La législation insiste beaucoup sur les programmes traditionnels dits « filets de sécurité » qui remontent aux années 1930. A l'heure actuelle, les producteurs de produits à forte valeur sur le marché, qui sont axés sur l'innovation et la prise de risques, sont mis sur la touche au profit des producteurs établis et relativement inefficaces de riz, de coton et de maïs. Dans un contexte politique plus large, on estime que le processus législatif n'a pas saisi l'importance des incidences sociales et économiques sous-jacentes des subventions agricoles à grande échelle. Certains groupes en dehors du secteur de l'agriculture ont directement exprimé leur inquiétude, comme lors de la procédure devant la Chambre. On relèvera avec intérêt que parmi eux figuraient les professions médicales, qui se sont dites préoccupées par l'incapacité de cette loi à lutter contre l'obésité et l'alimentation déséquilibrée aux Etats-Unis, ce qui

devrait exiger une diminution des subventions aux cultures riches en huile et en amidon. D'autre part, les lobbys des affaires ont à nouveau exprimé leur crainte que le quantum de subventions ne sape la crédibilité des Etats-Unis eu égard à ses obligations commerciales internationales. Ils redoutent en particulier que les représailles commerciales susceptibles de découler de programmes illégaux sur le plan international puissent viser leurs secteurs (tels que les services et la propriété intellectuelle), alors que les secteurs agricoles continueraient à prospérer tandis que d'autres supporteraient les mesures de représailles à leur place. En outre, il demeure une profonde inquiétude sur le fait que la tendance des petits agriculteurs à vendre à de grands conglomérats de production ne se poursuive sans frein sous le régime de la loi telle que proposée par le Sénat.

A la Chambre des Représentants, on se souviendra qu'un groupe réformiste avait parrainé ce que l'on avait appelé le paquet 'FARM 21'. Ce groupe, animé par Ron Kind, avait enregistré une défaite cuisante à la Chambre. Au Sénat, une approche réformiste similaire a été dirigée par les Sénateurs Dick Lugar et Frank Lautenberg. Leur législation a été baptisée loi FRESH (d'après l'abréviation anglaise signifiant loi sur l'agriculture, les ranches, l'équité, la gestion et la santé). Le Sénateur Lugar jouit d'un grand respect en tant qu'agriculteur, et a été lui-même président de la Commission de l'agriculture du Sénat. Cette proposition visait à modifier les subventions fédérales aux cultures traditionnelles qui portent sur un ensemble limité de cultures et d'agriculteurs, et à introduire un programme d'assurance davantage lié au marché, qui n'interviendrait que selon les besoins, et non pas quelles que soient les conditions du marché. Contrairement aux programmes actuels, ce filet de sécurité protégerait contre les risques imprévus, mais ne verserait pas de paiement automatique aux agriculteurs qui n'en auraient pas besoin, et ne continuerait pas à provoquer de distorsions sur les marchés agricoles étrangers. La proposition FRESH aurait également allégé les difficultés budgétaires du président, en libérant des fonds pour d'autres programmes (notamment la lutte contre la faim et les coupons alimentaires) tout en réalisant environ \$3 milliards d'économies. Cette proposition (tout comme le projet FARM 21 à la Chambre) n'a pas survécu, et le vote à la Commission du Sénat lui a infligé une sévère défaite par 17 voix contre 4.

L'USDA et l'administration, par le biais du Secrétaire à l'agriculture par intérim, Chuck Connor, ont commenté le projet du Sénat en le qualifiant de décevant parce qu'il augmentait les taux des prêts et les prix indicatifs pour plusieurs produits. Connor a repris la formulation utilisée par son prédécesseur en disant que le projet continuait à laisser "la cible peinte sur le dos des agriculteurs américains" à l'OMC. Connor a ajouté: "C'est tout bonnement une mauvaise politique agricole. Pas la moindre réforme." On notera au passage que le Président Bush a nommé un nouveau Secrétaire à l'agriculture le 31 octobre 2007. Le nouveau titulaire du poste est un ancien gouverneur du Dakota du Nord, Edward Schafer. Il prendra la succession de Mike Johanns qui avait eu des difficultés à insérer les positions de l'administration dans la version de la Farm Bill présentée à la Chambre. Le président de la Commission de l'agriculture au Sénat, Harkin, s'est félicité de la nomination de Shafer.

Points forts du contenu

Dans le titre consacré aux produits, les programmes standards prévus sont les suivants:

- Soutien direct aux prix par le biais de taux de prêts (prix plancher).
- Versements directs.
- Paiements contre-cycliques (prix indicatifs).

Voici un résumé des taux de prêts proposés par la Commission de l'agriculture du Sénat pour les années 2008 à 2012:

Produit (unité)	Loi actuelle	Loi de 2007 sur l'alimentation et la sécurité énergétique
Blé (boisseau)	\$2,75	\$2,94
Maïs (boisseau)	\$1,95	\$1,95
Sorgho (boisseau)	\$1,95	\$1,95
Orge (boisseau)	\$1,85	\$1,95
Avoine (boisseau)	\$1,33	\$1,39
Coton upland (livre)	\$0,52	\$0,52
Coton à soie extra longue (livre)	\$0,7977	\$0,7977
Riz long grain (quintal)	\$6,50	\$6,50
Riz grain moyen (quintal)	\$6,50	\$6,50
Soja (quintal)	\$5,00	\$5,00

Autres oléagineux (quintal)	\$9,30	\$10,09
Pois secs (quintal)	\$6,22	\$5,40
Lentilles (quintal)	\$11,72	\$11,28
Pois chiches, petits (quintal)	\$7,43	\$7,43
Pois chiches, grands (quintal)	-	\$11,28
Laine classée (livre)	\$1,00	\$1,20
Laine non classée (livre)	\$0,40	\$0,40
Mohair (livre)	\$4,20	\$4,20
Miel (livre)	\$0,60	\$0,72

On notera que le taux de prêt pour le coton upland demeure inchangé par rapport au niveau actuel. Des augmentations notables sont enregistrées pour le blé, la laine et les oléagineux.

Comme dans la législation actuelle, le Secrétaire à l'agriculture peut approuver des paiements supplémentaires si le prix effectif reçu par l'agriculteur tombe au-dessous d'un prix indicatif national, par le biais d'un paiement contre-cyclique.

Les prix indicatifs pour la période 2008 – 2012 par rapport à la distribution actuelle de 2002 sont les suivants:

Blé (boisseau)	\$3,92	\$4,20
Maïs (boisseau)	\$2,63	\$2,63
Sorgho (boisseau)	\$2,57	\$2,63
Orge (boisseau)	\$2,24	\$2,63
Avoine (boisseau)	\$1,44	\$1,83
Coton upland (livre)	\$0,724	\$0,7225
Riz long grain (quintal)	\$10,50	\$10,50
Riz grain moyen (quintal)	\$10,50	\$10,50
Soja (quintal)	\$5,80	\$6,00
Autres oléagineux (quintal)	\$10,10	\$12,74
Pois secs (quintal)	-	\$8,33
Lentilles (quintal)	-	\$12,82
Pois chiches, petits (quintal)	-	\$10,36
Pois chiches, grands (quintal)	-	\$12,82

On notera que le prix indicatif du coton reste inchangé à \$0,72 cents la livre. Rappelons que dans le projet de la Chambre, à ce stade du processus, ce prix indicatif était tombé à \$0,70 cents. On s'attend à ce que le niveau de \$0,72 cents soit désormais conservé dans la version définitive du projet de loi au Sénat.

Coton

Outre les taux décrits plus haut, les dispositions suivantes ont une incidence particulière pour le coton:

Un système de quotas aux importations de coton est conservé, par lequel les importations sont restreintes lorsque certaines conditions de prix préjudiciables au secteur intérieur sont atteintes. En termes quantitatifs, le quota est proposé à 21 jours de consommation nationale des filatures. Des paiements au titre du programme destiné aux planteurs de coton sont prévus si le prix du marché mondial du coton tombe au-dessous du prix américain applicable au-dessous du taux de prêt. Les utilisateurs et les exportateurs de coton national sont éligibles pour participer au programme de paiements. Cela doit aider les planteurs de coton à maintenir et à étendre l'utilisation de coton américain aux Etats-Unis ainsi qu'à augmenter les exportations de coton. Une révision facultative du programme contre-cyclique sera introduite à l'essai. Cette mesure a été appelée 'programme de revenu moyen par culture' (ACR). Au titre de ce programme, les agriculteurs peuvent choisir pour un programme de paiement fixe en lieu et place de paiements contre-cycliques. L'USDA mettrait les paiements de revenus par culture à la disposition des producteurs pour chaque campagne sur la base des superficies historiques dans la période de 2002 à 2007. Notons que la disposition actuelle de 'coupe-circuit des subventions' (qui figure maintenant à la section 1701) permettra à l'USDA de ramener les paiements à des niveaux de soutien interne autorisés s'ils dépassent les limites fixées actuellement en fonction des listes d'engagements des Etats-Unis à l'OMC. Cette disposition ne s'est jamais appliquée dans le passé.

Au cours des délibérations de la Commission, le Sénateur Lugar (auteur du projet FRESH) a soumis une disposition destinée à remédier au dilemme permanent du commerce du coton, en introduisant un processus législatif accéléré pour corriger les programmes qui seraient jugés non conformes aux engagements des Etats-Unis à l'OMC. Cette disposition prévoyait que le Président devrait soumettre un projet de loi au Congrès pour correction si les

mesures ne parvenaient pas à résister à une contestation devant l'OMC. Ce mécanisme exigerait que le Congrès agisse pour remédier aux incohérences du programme dans les 90 jours suivant la soumission de la part du Président, par un vote par simple acceptation ou rejet, sans possibilité d'amendements (par analogie avec ce qui se fait dans le cadre de la procédure accélérée en matière commerciale, dite 'fast track authority'). Cette idée n'a pas été reprise, car les membres de la Commission ont été gênés par le caractère automatique de ce processus. Cette suggestion pourrait refaire surface lors du débat en plénière au Sénat, mais n'a guère de chances sérieuses d'être retenue.

Conclusion

Le Sénat en plénière commence aujourd'hui à débattre du projet des Commissions de l'agriculture. Etant donné l'ampleur des débats, les deux semaines prévues pourraient ne pas suffire. Une fois le travail du Sénat achevé, une 'commission de conciliation' réunissant la Chambre et le Sénat tentera de concilier les deux projets. Cela pourrait prendre un certain temps. La version de la Chambre des Représentants préserve pour l'essentiel le statu quo pour les principaux programmes de subventions aux produits et tout espoir final d'une loi plus cohérente avec les objectifs de commerce et de développement de Doha réside au Sénat, et dans le processus de conciliation qui doit s'ensuivre. Initialement, il avait été prévu que la Farm Bill après conciliation soit envoyée au Président pour signature fin octobre 2007. Cela n'a pas été le cas, et selon les premières indications relatives à la mise au net par le Sénat, le Président Bush va sans doute mettre son veto à cette législation dans son état actuel. Il est donc peu probable que la nouvelle Farm Bill soit prête cette année.

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