

---

**22 juin 2007**

## **Le premier projet de Farm Bill révèle des réformes très minimales**

---

### **Enjeux**

Le 19 juin 2007, les sous-commissions de la Commission de l'agriculture de la Chambre des représentants ont achevé de rédiger le projet de Farm Bill 2007, qui, une fois finalisé, déterminera la politique agricole des Etats-Unis pour les 5 années à venir. Ce processus s'est achevé par l'approbation, par la sous-commission chargée des produits agricoles et de la gestion des risques, des recommandations destinées à la section relative aux produits de base, qui est celle qui regroupe les programmes américains de subventions agricoles.

Cela constitue un indice important de l'orientation politique probable qui sera empruntée par la commission principale de la Chambre des représentants (Congrès). La Commission de l'agriculture de la Chambre examinera elle-même le travail de ses sous-commissions après la pause qui commence le 4 juillet 2007 ; c'est alors, au cours de la dernière semaine de juillet, qu'elle pourra apporter, et sans doute qu'elle apportera effectivement, des changements au projet de la sous-commission. Le dernier délai pour le processus législatif est fixé à la fin septembre 2007, date de l'expiration de l'actuelle Farm Bill de 2002.

### **Commentaire**

La sous-commission (appelée 'panel'<sup>1</sup>) a adopté une position très protectionniste et ne s'est pas laissée aller à adopter les propositions réformistes qui avaient été suggérées à ce jour. Au final, elle a rendu un vote collectif unanime pour reconduire purement et simplement la Farm Bill actuelle, qui date de 2002.

---

<sup>1</sup> Ce terme ne doit pas être confondu, en anglais, avec celui qui désigne les groupes spéciaux de l'OMC chargés du règlement des différends.

La position protectionniste adoptée par la sous-commission n'est guère surprenante si l'on songe que ses 18 membres représentent conjointement des mandants qui ont reçu \$10 milliards<sup>2</sup>, soit 23% du total des sommes dépensées par les Etats-Unis au plan national, au titre des subventions agricoles entre 2003 et 2005. Certains avaient pensé qu'il existait une possibilité que la sous-commission aille encore plus loin en proposant de basculer certains paiements directs dans la catégorie des paiements contre-cycliques (passage théorique de la catégorie verte à la nouvelle catégorie bleue), ce qui ne s'est pas produit en raison des limites de dépenses imposées par le Bureau du budget du Congrès (Congressional Budgetary Office).

Au cours de la session, même les textes envisageant des réformes modestes ont été rejetés. L'administration Bush (inspirée par le Département de l'Agriculture [USDA] et le Représentant du commerce [USTR]) avait fait une proposition qui aurait rendu les Etats-Unis moins vulnérables aux contestations devant l'OMC. Ce texte n'a reçu qu'une seule voix sur les 18 possibles. Un autre texte intéressant était la 'proposition Kind' (du nom de son auteur, le Démocrate du Wisconsin Ron Kind). La proposition Kind aurait mis un terme aux paiements contre-cycliques et remplacé les paiements directs par un système d'assurance-risque auquel les agriculteurs auraient pu souscrire. Cette proposition a été rejetée à l'unanimité. Sans surprise, la proposition (soumise de manière positive par certains universitaires et groupes de réflexion de renom) puis formellement déposée par le groupe financier Citigroup<sup>3</sup> et qui envisageait un rachat budgétaire aux agriculteurs bénéficiaires de subventions (c'est-à-dire un remboursement mettant ensuite un terme aux subventions pour l'avenir) a également été rejetée à l'unanimité.

De l'avis majoritaire, le vote a été ouvertement en faveur des agriculteurs américains recevant actuellement des subventions, et la reconduction des programmes en cours a démontré qu'en adoptant les lois, le Congrès ne 'se défaussait pas sur les bureaucrates de l'Organisation mondiale du commerce'.

---

<sup>2</sup> Cela représente collectivement \$8 milliards selon le titre 1(subventions) et \$2 milliards selon le titre 2 (conservation).

<sup>3</sup> Citigroup aurait pour sa part profité d'une implication dans le financement du programme de rachat, d'où le soutien apporté au texte. En théorie, les rachats ont peu de chances d'intéresser les agriculteurs sauf s'ils pensent que les programmes de subventions seront éliminés ou que le rachat sera plus avantageux que l'afflux futur de subventions à long terme.

Bien qu'il soit reconnu que l'USDA ne jouait qu'un rôle consultatif dans ce processus, le Secrétaire à l'agriculture Johanns a pris le temps de faire des commentaires depuis l'Allemagne où il se trouve impliqué, avec l'USTR (Susan Schwab), dans des discussions critiques au sein du G4 sur la manière de faire avancer les modalités à l'OMC. Johanns a exprimé sa déception face au fait que le projet de loi 'ne parvient pas à reconnaître la nécessité d'une plus grande équité et prévisibilité dans la politique agricole,' 'dessine une mire de visée sur le dos des agriculteurs' et 'risque de mettre en danger une partie des \$78 milliards d'exportations agricoles américaines en accroissant le soutien ayant des effets de distorsion des échanges.' De toute évidence, les événements à Washington ne rendent pas la vie facile aux négociateurs commerciaux américains qui, lors des réunions du G4, subissaient des pressions pour que le soutien interne des Etats-Unis quitte sa zone de confort actuelle de \$22 milliards et soit ramené à un chiffre tournant autour de \$13 milliards. Nous savons maintenant que le G4 a échoué à trouver un accord sur cette question, comme sur tant d'autres.

La sous-commission a adopté les amendements suivants au texte:

- Amendement visant à ajuster les primes et les remises associées au coton sous prêt, à recalculer le prix mondial ajusté du coton sur la base des marchés d'Extrême-Orient et non pas des marchés d'Europe du Nord, et à apporter une aide économique aux utilisateurs de coton.
- Amendement visant à séparer les prêts à la commercialisation, les taux des prêts et les prix indicatifs pour le riz.
- Amendement visant à apporter des corrections techniques au prix indicatif et aux taux de prêts pour le riz.
- Amendement visant à établir un seul taux de prêt dans chaque pays pour le maïs et le sorgho.
- Amendement visant à créer un programme pilote dans l'Indiana afin de permettre de planter des tomates cultivées et commandées pour traitement sur une superficie de base allant jusqu'à 10.000 acres (40,46 kilomètres carrés), en réduisant la superficie de base, acre par acre, pour chaque acre de tomates plantées.
- Amendement visant à ce que les ressources utilisées pour financer des programmes relevant de la compétence de la sous-commission ne soient

pas transférées pour financer des programmes autorisés ou reconduits à un autre titre quelconque de la Farm Bill.

- Amendement visant à donner aux agriculteurs le choix de contracter une assurance supplémentaire pour leurs cultures en fonction de leur superficie cultivée, en sus de leur police individuelle de rendement ou de revenus.

### **Questions ayant spécifiquement trait au coton**

En règle générale, le projet est très bon pour les planteurs de coton américains. La sous-commission a adopté un amendement introduit par le Démocrate Jim Marshall qui reprend la plupart des recommandations faites par le National Cotton Council (NCC) et élaborées par un groupe de travail spécial interne du NCC consacré à la Farm Bill. Cela atteste d'un travail de lobbying extrêmement réussi de la part de l'industrie cotonnière américaine. Il est notable et compréhensible que le président des producteurs de coton américains (Jay Hardwick) ait assisté à la réunion de la sous-commission, pour ensuite exprimer au président de la commission sa gratitude pour avoir accepté d'inclure les recommandations de l'industrie cotonnière.

La sous-commission a approuvé un amendement créant un programme par lequel l'USDA délivre des certificats de commercialisation ou des paiements directs aux utilisateurs nationaux de coton upland pour la modernisation et la construction d'usines textiles destinées aux utilisateurs de coton américains (producteurs de textile). Cela ressemble partiellement au programme Step 2 qui avait été jugé incompatible avec l'OMC dans l'affaire du coton upland. En revanche, sous cette nouvelle forme, cette incompatibilité pourrait être légèrement atténuée, bien que sans doute pas suffisamment, du fait que les producteurs américains de textile peuvent aussi utiliser du coton étranger, mais seront indemnisés s'ils utilisent du coton américain. En revanche, les importations restent limitées par des quotas américains frappant les importations de coton, que le projet de loi conserve. Il serait toujours possible de s'opposer à cette disposition au point de la faire réviser avant l'adoption du projet de loi définitif.

Par ailleurs, une autre proposition réformatrice visait à suspendre l'exclusion de flexibilité pour les fruits et légumes qui stipule que ces produits ne peuvent pas être plantés sur des terres déclarées pour des cultures couvertes par les programmes (coton). Dans certaines régions où il n'y a pas d'autres solutions que de planter des fruits, des légumes et du riz, cette disposition enjoint en réalité aux producteurs, bien que sous une forme légèrement indirecte, de planter du coton. Notons que dans l'affaire du coton upland devant l'OMC, cela a été jugé illégal parce que contrevenant aux critères de la catégorie verte pour les paiements directs imposant l'absence de toute exigence de production<sup>4</sup>, alors qu'ici, il s'agit essentiellement de donner pour instruction de planter du coton en excluant les fruits et légumes.

En bref, au titre du projet de loi devant la sous-commission, le programme de soutien interne au coton upland pour 2008 et au-delà présenterait un taux de prêt de base de 52 cents (ce niveau est le même que pendant l'affaire du coton upland), et un prix indicatif de 68,61 cents (contre 72,4 cents au cours de l'affaire du coton upland). Le paiement direct s'élèverait à 6,67 cents. Le prix de référence mondial utilisé pour calculer la différence avec le taux de prêt fixé doit désormais être un prix d'Asie, et non plus celui de l'Europe du Nord, utilisé à présent. Ce choix vise ostensiblement à 'refléter plus précisément l'environnement de la concurrence'. Ce que cela veut sans doute dire, c'est que le prix de référence mondial sera moins élevé, si bien que les paiements de soutien augmenteront. La base du paiement et le rendement utilisés pour les paiements directs et contre-cycliques doivent rester inchangés. Les limites aux paiements sont inchangées et le programme pour le coton à fibres extra longues est prorogé tel quel. L'ancien projet présenté juste avant cette session prévoyait une réduction du taux de prêt de 52 à 50 cents, mais de toute évidence on en est revenu au point de départ. Notons que le prix indicatif (68,61 cents) a diminué. Cela s'explique par un détail de technique budgétaire (compensation), mais il semblerait qu'il s'agisse d'une nécessité temporaire, de sorte que ce prix pourrait être rectifié ultérieurement au cours du processus pour être ramené à son niveau actuel.

---

<sup>4</sup> Accord sur l'agriculture; annexe 2, paragraphe 6(e).

En outre, dans la section consacrée à l'assurance des cultures, le projet de loi émanant de la sous-commission accroît, entre autres, le nombre d'Etats producteurs de coton susceptibles de bénéficier du programme (définis par la loi sur la recherche et la promotion du coton [Cotton Research and Promotion Act]), et étend la disponibilité des services officiels de classification du coton aux producteurs de coton.

### **Conclusion**

Le renforcement de la Farm Bill actuelle accordé par la sous-commission a creusé un net fossé entre la sous-commission et les agents du changement, qui pourraient encore livrer quelques batailles féroces. En tout état de cause, il est vraisemblable qu'un débat houleux aura lieu en plénière lorsque le projet de loi sera déposé à la Chambre des représentants fin juillet. Il est probable que les éléments du soutien au coton occuperont une place importante dans ce débat. On relèvera que lors de la précédente Farm Bill (1996), les efforts similaires engagés par les réformateurs avaient subi une vive défaite. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les choses prendront la même tournure en 2007. A ce stade et sur la base du vote récent du 19 juin 2007, il paraît nécessaire de répondre par l'affirmative.

***“ A ceux qui attendaient un signal montrant que les Etats-Unis sont prêts à négocier sérieusement une réduction des soutiens agricoles . . . la Commission de l'agriculture de la Chambre des représentants répond en fin de compte : 'Allez vous faire voir'. “***

*[Commentaire du professeur Daniel Sumner, économiste de l'Université de Californie]*

---

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. En liaison avec l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), 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 précédents bulletins sont accessibles sur notre site: [www.ideascentre.ch](http://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