
20 mars 2008

Prorogation de la Farm Bill de 2002 jusqu'en avril 2008

Enjeu du moment

Cela fait tout juste deux ans que le secteur agricole et les législateurs américains discutent et planifient la rédaction d'une nouvelle Farm Bill. Par principe, la Farm Bill aux Etats-Unis couvre une période de 5 ans. Ainsi, la Farm Bill de 2002 est techniquement venue à expiration fin 2007. Bien que le Sénat et le Congrès aient établi des projets de textes, il ne leur a pas été possible de les fusionner à l'amiable avant la fin de 2007, principalement du fait que le projet de loi censé remplacer la Farm Bill exigerait une augmentation des affectations budgétaires, dont le financement devrait provenir de secteurs autres que l'agriculture, ce qui s'avère difficile à faire accepter sur le plan politique, surtout à une époque où les contrats agricoles à terme atteignent des niveaux records historiques.

Situation actuelle

La Farm Bill de 2002 bénéficiait d'un 'délai de grâce' lui permettant de s'appliquer au-delà du 31 décembre 2007 pendant une période limitée, à savoir jusqu'au 15 mars 2008. Il est manifeste que les législateurs n'ont toujours pas réussi à adopter la Farm Bill 2008 devant la commission de conciliation conjointe du Congrès et du Sénat, et la date limite a été atteinte la semaine dernière sans résolution. Le président de la Commission de l'agriculture du Sénat, Tom Harkin, estime que la loi actuelle devrait désormais être prorogée pour 3 ans afin de surmonter cette divergence politique ; le travail difficile serait alors transmis à la nouvelle administration qui se mettra en place après Bush ainsi qu'au Congrès nouvellement élu, qui devraient enfin accoucher d'une nouvelle Farm Bill.

Le 12 mars 2008, la Chambre des représentants a adopté une prorogation d'un mois de la Farm Bill de 2002 afin d'éviter que la législation n'en revienne au droit permanent. Ce délai sera sans doute insuffisant pour permettre de finaliser la nouvelle législation.

Le Président Bush penche lui aussi plutôt pour la prorogation de la législation actuelle. L'administration a récemment fait savoir que le Président continuait à attendre de voir des 'réformes importantes' dans le texte de la Farm Bill de 2008, dont il estime qu'elles font défaut dans les projets actuels. Le Président a indiqué que si le texte n'est pas convenu d'ici le milieu du mois d'avril 2008, l'administration insisterait pour proroger d'une année la Farm Bill de 2002 actuellement applicable. Essentiellement, l'objection présidentielle tient à ce que le texte, dans sa version actuelle, dépasse la limite dite 'de base' de \$280 milliards. Le Président concède qu'une prorogation de la Farm Bill de 2002 sur une période prolongée ne constitue pas le résultat escompté par son gouvernement, mais qu'il incombe cependant à celui-ci de fournir au secteur agricole un 'programme agricole prévisible et en temps opportun'. Le Président a à nouveau souligné en termes parfaitement clairs que toute Farm Bill définitive qui inclurait une augmentation des impôts et/ou n'inclurait pas la réforme, se heurterait à un veto présidentiel.

Face à la position du Président, les négociations dans la commission de conciliation conjointe du Sénat et de la Chambre sont dans l'impasse. Cela s'explique par le désaccord entre l'administration et le Congrès quant à la manière de financer les quelque \$10 milliards de dépenses supplémentaires au-delà de la base de \$280 milliards. Essentiellement, deux options se présentent: soit le Congrès couvre ces nouvelles dépenses par des réductions d'autres programmes, soit des recettes fiscales supplémentaires doivent être obtenues en dehors du secteur de l'agriculture. Le Président est particulièrement hostile à cette dernière option. En outre, le Sénat lui-même est divisé entre la Commission de l'agriculture et la Commission des finances. Il est donc difficile de dégager une approche cohérente envers la Chambre en vue d'une conciliation (processus d'amalgame). De ce fait, la Chambre envisage de modifier le libellé de son projet de loi afin de supprimer les \$10 milliards de dépenses supplémentaires qui sont à l'origine du contentieux.

L'autre option législative

Sans prorogation de la Farm Bill de 2002 ou promulgation de la Farm Bill attendue de 2008, la politique agricole américaine reviendra par défaut aux 'lois permanentes' sous-jacentes adoptées dans les années 1930. Cette législation de

repli est passablement différente des programmes de 2002 en vigueur. Ce droit dit permanent, établi par la Loi de 1938 sur l'ajustement de l'agriculture et par la Loi de 1949 sur l'agriculture, est suspendu par la législation ultérieure, telle que la Farm Bill de 2002, et reste en sommeil jusqu'à ce que cette législation ultérieure vienne à expiration. La loi sous-jacente ne reflète pas les pratiques actuelles en matière de pratiques agricoles et de marketing, pas plus que les accords commerciaux ou les circonstances du marché. Par exemple, ce droit permanent n'autorise pas les paiements contre-cycliques ou les paiements directs découplés, et impose des contingents de superficie et des quotas de marketing pour le coton et le blé. Elle exclut également certains produits de base tels que le riz, le soja et la cacahuète. Surtout, elle fixe certains prix de soutien à des niveaux bien plus élevés que les niveaux actuels; et elle empêche de nouvelles participations à divers programmes de conservation. En ce qui concerne certains produits de base spécifiques, on relèvera que la législation de 1949 fixe les taux de prêts pour le blé à \$8,32 le boisseau, à \$4,125 pour le maïs, à \$3,75 pour le sorgho et à \$2,99 pour l'orge, et que tous ces prix sont actuellement inférieurs aux prix du marché. En revanche, il est intéressant de noter que le taux du coton est contraire à cette tendance. Nous relevons que le taux de prêt du coton en 1949 est en fait de \$1,32 par livre supérieur au taux actuellement appliqué.

C'est pour cette raison qu'une nouvelle prorogation de la législation de 2002 a été préférée à une expiration totale de la législation actuelle. C'est en partie pour cela que la législation existante a été successivement reconduite. Les observateurs s'accordent à penser que le retour à la loi de 1949 n'est pas une option viable, et que de nouvelles prorogations de la loi actuelle sont plus probables.

Conclusion

La récente prorogation de la Farm Bill de 2002 s'explique essentiellement par le fait que le Congrès a suspendu ses travaux le 14 mars 2008 pour deux semaines de vacances de printemps. Cette pause commence sans que la Farm Bill ait été achevée. A cet égard, tant la Chambre que le Sénat ont prorogé l'actuelle Farm Bill du 15 mars 2008 au 18 avril 2008. La Farm Bill de 2002 est tout d'abord venue à expiration le 30 septembre 2007 et n'a cessé d'être prorogée en raison

du processus difficile et éluif tenant à la rédaction de la législation agricole jusqu'en 2013. Tout porte à croire que l'on s'achemine vers une prolongation plus nette allant entre 1 et 3 ans, en raison des élections présidentielles aux Etats-Unis en 2009, ce qui permettrait à une 'nouvelle' administration et au Congrès de s'entendre alors sur la nouvelle Farm Bill, peut-être en 2010 seulement.

La déclaration ci-dessous du Président américain donne une assez bonne idée du processus à ce stade. Mais il semble peu probable que son appel soit pris en compte dans un avenir proche:

“Je suis convaincu qu’il incombe au gouvernement de fournir aux fermiers et aux ranchers américains un programme agricole prévisible et en temps opportun, et non pas des prolongations répétées et à court terme de la loi actuelle. Sans politique prévisible, les producteurs agricoles ne seront pas à même de prendre des décisions commerciales saines quant aux cultures de cette année.”

[George Bush, Président des Etats-Unis – 13 mars 2008]

Les projets menés par IDEAS Centre ont pour objectif principal de faciliter l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Le Centre est fort de ses 5 années d'expérience sur cette problématique. Sa mission consiste à aider les responsables politiques à élaborer des stratégies permettant de tirer profit de la mondialisation en faveur du développement et de lutter efficacement contre la pauvreté dans chaque pays et au sein d'un système commercial international mieux intégré et plus juste.

Nos précédentes notes d'information sont accessibles sur notre site: www.ideascentre.ch

Pour plus d'information sur IDEAS Centre, voir notre site : www.ideascentre.ch.

Pour plus d'information sur le Geneva Trade & Développement Forum, voir notre site : www.gtdforum.org.

IDEAS Centre, 10, rue de l'Arquebuse, 1204 Genève, Suisse
T +41 22 807 17 40, F +41 22 807 17 41