

LE NOUVEAU *FARM BILL* ET LA POSITION AMÉRICAINE À L'OMC

par Charles E. **Hanrahan**¹

Le nouveau *Farm Bill*

Après un an et demi de séances d'audition des producteurs et de débats 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 États-Unis. Il définit les politiques fédérales dans les domaines agricoles et agro-alimentaires. La loi à portée générale, comprend 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 assurance des cultures et des revenus), de crédit aux opérateurs, de recherche (par exemple : 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'intérêt 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, ouest et nord-est en raison du fait que les premiers ne reçoivent pas autant de subventions que ces derniers. C'est ainsi que les producteurs de coton, de lait, de riz et de sucre argumentent pour un soutien des prix assez élevé alors que les céréaliers cherchent d'autres moyens de soutien (ex. : 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, pour inclure dans la nouvelle loi les programmes d'aides pour la gestion des risques, la recherche, et la promotion des produits horticoles sur 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), de ceux concernant l'environnement et la conservation, d'aides aux biocarburants, et d'aides indirectes pour la production horticole. Ces nouvelles dépenses sont accompagnées bien sûr par une augmentation des paiements directs (à savoir paiements

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

fixes, contra cycliques, et garanties). Les augmentations d'aides créent un dilemme : comment financer ces augmentations des dépenses qui n'étaient pas prévues par 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 montant total, il devra être réparti entre les programmes. Pour l'année 2008, le total des dépenses pour l'agriculture dans le budget fédéral est de \$95 md dont 63% (\$60.2 md) attribués à l'aide alimentaire intérieure. Les autres postes de dépenses comprennent : le soutien aux producteurs (15%), la conservation, l'environnement et la forêt (11%), la recherche et la réglementation (6%), le développement rural (3%), enfin les 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, il continue au Sénat où 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 ainsi qu'un plafonnement plus bas du montant des aides à la production. Le Président proposait de rendre la politique agricole plus proche des positions des États-Unis énoncées lors des 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, accroît 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* ne 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 grâce à 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 permettrait à tous les intéressés – Congrès, Président, lobbys – de se déclarer victorieux. Mais est-ce que la politique qui va émerger sera conforme à nos engagements à l'OMC et à 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 suite à un accord dans le Doha Round ? 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 adopté à Doha en Novembre 2001. Pour l'agriculture celui-ci 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 pour les modalités (moyens pour achever les buts du mandat) qui sont susceptibles d'une résolution technique et d'identifier les enjeux qui exigeront une résolution politique. 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 États-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 milliards pourrait être la base d'une négociation. Les dépenses actuelles des STD se trouvent à ce niveau. 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 contraignante si l'on considère que la valeur moyenne des MGS entre 1995 et 2006 fut de \$10.6 milliards. Il faut 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 États-Unis acceptent aussi le principe de plafonnement des dépenses globales et par produit. Cette prise de position dépend 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.

** N.B. Les États-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 évoque en fait des propositions et contre-propositions qui ont émergé pendant les négociations et pas nécessairement des déclarations officielles.

Le coton. Après avoir rejeté la proposition Falconer pour une réduction du soutien pour le coton de 82%, les États-Unis n'ont pas encore fait de contre-proposition. Les négociateurs se trouvent pris entre le lobby du coton aux États-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 n'en 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% le seraient de 62% à 65%. On peut noter, dans ce cas, que les États-Unis s'approchent de la position du G-20. Rappelons en plus que la proposition originale des États-Unis était de réduire les tarifs les plus hauts de 90%. Le problème clef pour les États-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). Madame 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 pour les flexibilités de 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 de longue durée des États-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 six 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 reconverter une portion de nos aides aux produits en aide non 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 États-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 briser un accord et forcer 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 s'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, mais, tenant compte des élections qui vont avoir lieu en novembre et des sentiments politiques qui se révèlent dans les débats, les perspectives pour le *fast-track* l'an prochain ne sont pas aussi bonnes. C'est une raison pour laquelle on pense que le temps est court pour compléter le Doha Round.